Die Grenzen der

Spezialisierung

des

der Volksvertretung vorzulegenden Budgets

nach bayrischem Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doctorwürde

einer

hohen juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen

vorgelegt von

Karl Rehm,
Rechtspraktikant.

Regensburg,
Buchdruckerei M. Wasner.

1896

Die Grenzen der

Spezialisierung

des

der Volksvertretung vorzulegenden Budgets

nach bayrischem Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doctorwürde

einer

hohen juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen

vorgelegt von

Karl Rehm,
Rechtspraktikant.

Regensburg,
Buchdruckerei M. Wasner.

§ 1.

„In der Votierung der Steuern liegt das schönste Recht „eines freien Volkes, Hand in Hand mit der Landesregierung „zur unerschütterlichen Erhaltung des Staats, Erhöhung des „Nationalwohls und des Nationalruhms, also für das Heil der „jetzigen Generation und der kommenden Geschlechter zu „wirken.

„Die Möglichkeit, dieses hohe Ziel zu erreichen, liegt vor „allem in einem geregelten Finanzhaushalte, in einer wohl „bemessenen Wirtschaftlichkeit, überhaupt in der notwendigen „Verbindung der Mittel zu bestimmten Zwecken. —

„Die Vorlage eines detaillierten, auf speziellen „Rechnungen fussenden Überschlags für die einzelnen „Etatsjahre ist sonach unerlässliche Bedingung für ein kon- „stitutionelles Budget."

Diesem in den vorstehenden Worten des Abgeordneten Dr. Schwindl[1]) dargelegten Erfordernisse eines konstitutionellen Budgets genügt unsere bayrische Staatsverfassung in § 4 des 7. Titels der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, gemäss welchem den Ständen zu Beginn einer jeden Finanzperiode eine

„genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der ge- „samten Staatseinnahmen—Budget"

vorgelegt werden soll. Nicht eine einfache rechnerische Gegenüberstellung von Soll und Haben ist demnach nach der gesetzlichen Definition der Staatshaushaltungsplan für das Königreich

[1]) vgl. den Beginn seines Vortrages über das Budget für die 4. Finanzperiode 1837—43. Verhandlungen der bayr. Kammer der Abgeordneten 1837. Beil. Bd. 8.

Bayern, sondern eine „genaue“ Übersicht, eine spezialisierte Aufstellung von einzelnen Ausgabe- und Einnahmeposten, berechnet und ausgeschieden für einzelne Kategorien und Zeiträume:

Das bayrische Budget ist ein gegliedertes.

Klar ist nun, dass bei jedem gegliederten Budget diese Gliederung eine mehr oder weniger intensive, in's Detail gehende sein kann, dass also das Aufwerfen von Pauschalsummen für gewisse umfassende und allgemeine Staatszwecke ebenso gut möglich ist, als eine weitere Teilung solcher Positionen in kleine und kleinste Rubriken, sodass etwa zum Schlusse bei den Ausgaben z. B. für jeden einzelnen Staatsdiener und jede einzelne Staats-Einrichtung eigene Posten, berechnet auf Heller und Pfennig, bestünden, während das äusserste Extrem bei entgegengesetzter Behandlung dann vorliegen würde, wenn lediglich die Gesamtsummen aller Ausgaben und Einnahmen aufgestellt und abgeglichen werden würden.

Uns jedoch interessirt hier diese Budgetsgliederung nur insoferne, als die Staatsregierung bei Vornahme derselben sich an ihre Einzelansätze zu binden beabsichtigt. Spezialisieren ist uns also die Thätigkeit, durch welche die Regierung einerseits für bestimmte Ausgabenzwecke bestimmte Summen normiert, Summen, die unübertragbar und unüberschreitbar für Erreichung dieses einzelnen Zweckes festgelegt sein sollen, andererseits für bestimmte Einnahmequellen bestimmte Summen veranschlagt, die sie aus jenen gezogen wissen will.

Es ist hiebei offenbar, dass jene Regierung in ihrem Walten in Bezug auf den Staatshaushalt die gebundenere, eingeengtere ist, die in höherem Grade spezialisiert oder zu spezialisieren sich verpflichtet sieht, und dies ist der Grund, weshalb wir immer und überall die Erfahrung machen, dass die Regierung der Spezialisierung des Budgets unfreundlich gegenübersteht und sich bemüht, einer dahin zielenden Verbindlichkeit möglichst aus dem Wege zu gehen.

Deshalb erscheint es von höchster Wichtigkeit, diejenigen Grenzen kennen zu lernen, die eine Regierung bei der Spezialisierung ihres Ausgaben- und Einnahmenvoranschlages einzuhalten verpflichtet ist, oder m. a. W. — da die Regierung eben stets

einer intensiveren Gliederung auszuweichen bestrebt ist — zu prüfen, wie weit das Budget spezialisiert werden muss.

§ 2.

Bayern besitzt in Bezug auf das Budgetrecht nur gedrängte kurze Bestimmungen in seinem Staatsgrundgesetze. Eine direkte Antwort auf unsere Frage können wir aus ihnen nicht entnehmen.

Die allein hier in Betracht kommenden §§ 3 ff des Tit. 7 unserer Verfassungsurkunde lauten:

„Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Er-
„hebung aller direkten Steuern sowie zur Erhebung neuer
„indirekter Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung
„der bestehenden" — § 3.

„Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die ge-
„naue Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der gesamten
„Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche die-
„selbe durch einen Ausschuss prüfen und sodann über die
„zu erhebenden Steuern in Beratung treten" — § 4.

„Die zur Deckung der ordentlichen beständigen und be-
„stimmt vorherzusehenden Staatsausgaben, mit Einschluss des
„notwendigen Reservefonds, erforderlichen direkten Steuern
„werden jedesmal auf 6 Jahre bewilligt.[1]) Um jedoch jede
„Stockung in der Staatshaushaltung zu vermeiden, werden
„in dem Etatsjahre, in welchem die erste Ständeversammlung
„einberufen wird, die in dem vorigen Etatsjahre erhobenen
„Staatsauflagen fortentrichtet." — § 5.

Hiezu kommt noch die Vorschrift des § 9 am angegebenen Orte:

„Die Stände können die Bewilligung der Steuern mit keiner
„Bedingung verbinden."

[1]) Seit dem Gesetze v. 10. Juli 1865 auf 2 Jahre.

Es wird hienach von dem der Volksvertretung vorzulegenden Budget verlangt,

1. dass es genau sei,
2. dass es von einem Ausschusse geprüft werde, ehe die Stände über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten, also ehe sie ihr in § 3 cit. statuiertes Steuerbewilligungsrecht ausüben.

„Genau" — ein subjektiver Begriff — kann uns zu einer positiven Aufklärung über die Spezialisierung nicht verhelfen, vielleicht aber vermag uns die Partikel „daher" zur Auslegung des Wörtchens „genau" einen Fingerzeig zu geben, nämlich jenes „daher", mittelst dessen § 3 cit. an § 4 cit. angegliedert ist, sodass ein Kausalzusammenhang zwischen der in jenem enthaltenen Vorschrift der Erholung der ständischen Zustimmung zur Steuererhebung und der in diesem normierten Budgetvorlage zu Tage tritt, ein Kausalzusammenhang, der ohnedies aus der Natur beider Verfassungsanordnungen als so selbstverständlich erscheinen muss, dass schon zu jener Zeit ein Wort hierüber nicht verloren wurde, als der angeführte Text samt dem „daher" aus dem Entwurfe des Finanzministers Frhrn. von Lerchenfeld in der Konferenzsitzung vom 9. April 1818 in den definitiven Wortlaut der Verfassung herüber genommen wurde.[1])

Die Fundamentalnorm nämlich und der Inbegriff aller dem bayrischen Landtage an der Ordnung der Staatsfinanzen zustehenden Anteilnahme ist in dem in § 3 cit. normierten Zustimmungsrechte bezüglich der Erhebung

„aller direkten Steuern, sowie zur Erhebung neuer in-
„direkter Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung
„der bestehenden"

enthalten. Aus diesem Zustimmungsrechte geht mit Naturnotwendigkeit das in § 4 aufgestellte Recht der Beratung und Abstimmung über diese Steuern hervor.

---

[1]) vgl. Seydel, bayrisches Staatsrecht, 2. Auflage, Bd. 2 S. 538.

Weitere Konsequenzen dieser Bestimmung sind dann: das Recht der Stände, das Budget vorgelegt zu erhalten, und dasjenige, dieses Budget zu prüfen — durch einen Ausschuss, wie § 4 anordnet.

Was die Budgetvorlage betrifft, so ist es den Ständen offenbar unmöglich, über Notwendigkeit und Höhe der zu erhebenden Steuern schlüssig zu werden, wenn sie nicht vorher Kenntnis von den Summen erhalten haben, die durch die Steuern zu decken sein werden d. h. von der Differenz zwischen anderweitigen Staatseinnahmen und den Staatsausgaben.

Doch wäre mit der blossen Budgetvorlage hinwieder nicht genug gethan: hätten die Stände nicht auch das Recht, das Budget zu prüfen, seine Ansätze auf Notwendigkeit und Höhe zu untersuchen, so wären sie eben auf Treu und Glauben lediglich darauf angewiesen, die nach der von der Regierung einseitig und unkontrollierbar aufgestellten Übersicht zwischen Ausgaben und Einnahmen entstehende Differenz zu decken. Dann wäre es für die Stände vollkommen gleichgültig, ob sie durch das in § 4 Tit. 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebene genaue Budget oder durch eine ganz allgemein gehaltene Angabe der Regierung, etwa

„der durch Steuern zu deckende Restbetrag beziffert sich „auf . . . M.“,

von dieser Differenz Mitteilung erhalten würden.

Das den Ständen zustehende Recht, das Budget — durch einen Ausschuss — zu prüfen, ist sonach unmittelbar in ihrem Steuerbewilligungsrechte begründet.

Aber in dem Rechte der Prüfung durch den Ausschuss ist ein Prüfungsrecht der Kammer selbst enthalten. Will nämlich die Kammer in die Beratung der ihrer Willigung unterliegenden Steuern eintreten, so bedarf sie — wie bereits dargelegt — eines definitiv festgesetzten Staatshaushaltungsplanes. Ein solcher ist allerdings von der Staatsregierung den Ständen in Vorlage gebracht; allein bei unseren komplizierten und umfassenden Staatsbedürfnissen und Staatseinrichtungen der heutigen Zeit wird der das Budget prüfende Ausschuss niemals in allen Punkten mit demselben einverstanden sein, er wird vielmehr stets mit Ausstellungen und Abänderungswünschen hervortreten, wie dies ja auch in

der That schon bei den ersten Budgetverhandlungen im Jahre 1819 mehrfach der Fall war. Will nun die Kammer ein definitives Budget vor sich sehen, so muss sie zu den Vorschlägen des Ausschusses Stellung nehmen, über sie also beraten und abstimmen — eine Ansicht, der auch die faktische Übung unseres Parlamentes entspricht.

Es erscheint somit die Verfassungsbestimmung „Prüfung durch einen Ausschuss“ als ein fast zu prägnanter Ausdruck statt „Prüfung durch die Kammer nach vorausgegangener näherer Untersuchung in einem Ausschusse“, und sie bezieht sich nur auf die für die Kammer selbst zu weitläufige und zeitraubende eigentliche Prüfung, ohne dass dabei aber die eben dargestellte weitere Behandlung durch die Kammer als überflüssig und umgänglich oder gar als verboten zu betrachten wäre.

Was für unsere Untersuchung aus diesem Kausalzusammenhange zwischen Budgetvorlage, Budgetprüfung und Steuerbewilligung hervorgeht, ist, dass das Budget so fein, so „genau“ gegliedert sein muss, dass dem Landtage die freie Ausübung der genannten verfassungsmässigen Rechte möglich wird.

§ 3.

Aber hiemit ist noch keineswegs behauptet noch erwiesen, dass die Regierung auch an diese ihr obliegende Gliederung gebunden sein soll.

Um die Intentionen unseres bayrischen Verfassungsrechtes über diesen zweiten Punkt kennen zu lernen, ist ein näheres Eingehen auf die rechtliche Natur unseres Budgets nötig.

Wie oben bereits erörtert, wird das Resultat der Prüfung des Budgets durch den Ausschuss stets das sein, dass dieser mit einzelnen Positionen desselben nicht einverstanden ist, dass er also bei der Schlussabrechnung zwischen Ausgaben und Einnahmen, somit bezüglich derjenigen Differenz, deren Deckung durch die ständischer Bewilligung unterliegenden Steuern erfolgen soll, zu einer anderen Endsumme kommen wird als die Regierung.

Die Kammer bedarf nun aber zur Beschlussfassung über die Steuern eines festen Resultates: Welches soll sie jetzt zu Grunde legen? Das von der Regierung vorgelegte und den Wünschen der Stände nicht entsprechende oder das nach ihren Ansichten abgeänderte, von dem Willen der Regierung abweichende?

Selbstverständlich nicht das erstere; denn mit der Anerkennung des Grundsatzes, dass trotz anderer Ansicht der Stände das Regierungsprogramm festgehalten werden müsse, würde das ganze Recht der Prüfung illusorisch und hiedurch auch — wie bereits bemerkt — das Fundamentalrecht der Steuerbewilligung bedeutend eingeschränkt.

Aber auch nicht das amendierte Budget kann schlechthin massgebend sein. Wäre dem so, so würde damit das Recht der Regierung, das Budget aufzustellen, Lügen gestraft werden, ein Recht, das für Bayern in § 4 des Titels 7 der Verfassungsurkunde ausdrücklich konstatirt ist, wenn es heisst:

„das Budget wird . . . den Ständen vorgelegt werden".

Auch spricht § 4 lediglich von einer „Prüfung" des Budgets, während § 3 a. a. O. zur Steuererhebung die Erholung der „Zustimmung" anordnet. Hiemit ist der vom Gesetzgeber in Beziehung auf die Budgetsaufstellung eingenommene Standpunkt deutlich wiedergegeben: Die Steuererhebung ist gemeinsame Arbeit, Regierung und Volksvertretung haben hiebei vollgültige und gleichgewichtige Stimme: die Regierung schlägt vor, die Stände stimmen zu; versagt einer der beiden Faktoren, so kommt eine rechtmässige Steuererhebung — soweit diese überhaupt der ständischen Willigung bedarf — nicht zu Stande. Anders beim Budget: seine Aufstellung steht der Krone zu, sie ist und bleibt ein Theil des Organisationsrechtes der Regierung.

Es steht unser bayrisches Staatsrecht in dieser Beziehung im Gegensatze zu dem einer Reihe von anderen konstitutionellen Staaten.

So verordnet die Verfassung des deutschen Reichs in Art. 69, konform mit dem Abs. 2 des Art. 99 der Verfassungsurkunde für den preussischen Staat:

„Letzterer — der Reichshaushalts- bezw. Staatshaushalts-
„etat nämlich — wird durch ein Gesetz festgestellt,"

normiert also eine gemeinschaftliche Thätigkeit der Parlamente und der Regierung. Und die belgische Staatsverfassung, aus welcher ja jene Bestimmungen herübergenommen sind, lautet in Art. 115:

„Jedes Jahr erlassen die Kammern das Gesetz über die „Rechnungen und stimmen über den Ausgabenanschlag— „Budget. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen „auf den Ausgabenanschlag und auf die Rechnungen gesetzt „werden."

Im Gegensatze zu solchen parlamentarisch-konstitutionellen Monarchien geschieht in Bayern und in einer Anzahl anderer Staaten die Aufstellung des Budgets durch einseitige Thätigkeit der Staatsregierung, welche freilich durch das Prüfungsrecht der Stände eine Beeinträchtigung erfährt; immerhin aber bleibt der Unterschied bestehen zwischen Steuerbewilligung und Budgetfeststellung, wie wir ihn oben gefunden haben, und welchen auch jedes unserer Finanzgesetze auf das Entschiedenste betont, wenn es in dem Eingange desselben heisst:

„Wir haben mit dem Beirat, und soviel die Erhebung „der direkten und die Veränderung der indirekten Steuern „betrifft, mit der **Zustimmung** der Kammer der Reichsräte „und der Kammer der Abgeordneten über die Staatseinnahmen „und -Ausgaben für die . . . Finanzperiode . . . . . be- „schlossen und verordnen, was folgt . ."

Dieses Organisationsrecht würde beeinträchtigt werden, wenn das von den Ständen nach ihrem Ermessen abgeänderte Budget Geltung haben sollte; die Budgetaufstellung würde hiedurch in letzter Linie dem Landtage selbst in die Hand gegeben.

Ist nun aber auf Grund dieser Erwägungen weder das vom Landtage amendierte, noch das von der Regierung vorgelegte Budget massgebend, so bleibt nur ein Drittes übrig, eine gemeinschaftliche Verständigung zwischen Volksvertretung und Regierung über den Budgetentwurf dieser letzteren, mit anderen Worten: es bleibt nur die Möglichkeit eines vereinbarten Staatshaushaltsplanes, indem die Staatsregierung vorschlägt, die Kammer nach

dem Referate ihres Ausschusses abändert oder zustimmt: Stimmt sie zu, so ist das Budget erledigt; ändert sie aber ab, so bleibt dieses amendierte Budget unverbindlich und unwirksam, wenn es nicht die Regierung in dieser Gestalt anerkennt und damit zu dem ihrigen macht, während entgegengesetzten Falls ein festes Budget rechtlich überhaupt nicht zur Entstehung gelangt.

Diesen Vertragscharakter unseres Budgets und seine Ursachen hat der Abgeordnete der II. Kammer Freiherr von Rotenhan vollständig richtig schon im Jahre 1840 erkannt. Es sei hier ein Bruchstück seiner treffenden Bemerkungen [1]) angeführt:

„Es ist unabweisbare Folge der in §§ 3 u. 4 des Tit. 7 „enthaltenen Bestimmungen, dass das Budget der Grund der „Steuerbewilligung sei, dass, wie die Prüfung des Budgets „d. h. die Fixierung der ständischen Ansichten über die „Voranschläge der Einnahmen und Ausgaben zum Zwecke „der Steuerbewilligung geschieht, so auch die Gestaltung des „Budgets mit der Steuerbewilligung in untrennbarem Zu„sammenhange steht und bleibt. —

„Ist es zwar unvereinbar mit der vollen Staatsgewalt des „Königs, dass die Stände das Budget dem Könige machen „und vorschlagen, so hängt doch andererseits die Einrichtung „des Staatshaushalts von der Steuerbewilligung ab. In diesem „Verhältnisse liegt der Grund, warum man sich immer „theoretisch wie praktisch auf den Grundsatz des gegen„seitigen Übereinkommens zusammengeführt finden „wird."

Auch die Staatsregierung hat dieses Recht der Anteilnahme am Budget — obwohl es im Verfassungstexte direkt nirgends enthalten ist — als vernunftnotwendig anerkannt.

Der in der Staatsratssitzung vom 13. Februar 1819 [2]) produzierte Entwurf der Rede, welche der Finanzminister Frhr. von Lerchenfeld bei Vorlage des Budgets für die 1. Finanzperiode im Landtage zu halten gedachte, enthielt den Passus:

[1]) Verhandlungen der bayr. K. d. Abg. 1840 Beil. Bd. II p. 102 § 54.

[2]) Vgl. Seydel a. a. O. S. 539.

„dass der vorgelegte Etat durch den Ausschuss geprüft „und von den Ständen als richtig erkannt und angenommen „werde."

Diese Stelle stiess zunächst zwar damals auf Widerspruch; insbesondere erklärte Staatsrat Graf Leyden, es stehe den Ständen keineswegs zu, das Budget zu genehmigen, sondern lediglich, es zu prüfen,

„die Stände mögen über die einzelnen Ansätze, insoferne „sie auf die Steuerbewilligung Einfluss haben —

denn nur zum Zwecke der Beistimmung zu den Steuern sei das Budgetprüfungs-Recht normiert —

„Bemerkungen machen", doch stünde es ihnen in keiner Weise zu, über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Ansätze eine Entscheidung zu treffen, welche Anschauung dortmals auch durchdrang. Allein schon in der Schlussrede des 2. Präsidenten der II. Kammer, von Seuffert wird bemerkt:[1])

„Die Staatsausgaben sind mit Recht als die Beweggründe „für die Steuerbewilligung bezeichnet worden. Zur Ausübung „dieses Rechtes aber muss die Ständeversammlung den ge- „samten Staatsaufwand prüfen und festsetzen",

und in der Darstellung, welche der Finanzminister bei Beginn des Landtags im Jahre 1825 der Vorlage des Budgets vorausschickte,[2]) wird von dem Budget gesagt, dass es zur Beratung und Zustimmung vorgelegt werde — eine Äusserung, durch welche die oben angegebene Ansicht desselben Ministers wiederholt ist.

Formalrechtlich ist freilich das Teilnahmerecht der Volksvertretung an der Budgetbildung kein Zustimmungs-, sondern ein geringeres, vorbereitendes Recht. Materiellrechtlich aber kommt es einem solchen auch in Bayern gleich.[3])

---

[1]) Verhandlungen der bayr. K. der Abg. 1819 Bd. 14 S. 131.

[2]) Vgl. die einschlägigen Landtagsverhandlungen.

[3]) Vgl. unten S. 33; dann Seydel a. a. O. I. Aufl. Kapitel „Budgetrecht." In der 2. Auflage des Werkes fehlt diese Stelle, doch dürfte das wohl kaum auf eine Aenderung der Anschauung des Verfassers zurückzuführen sein.

Nach vorstehenden Ausführungen beruht in Bayern das Budget auf einem Kompromiss, und die Volksvertretung kann keinen Falls gezwungen werden, mehr oder weniger, als sie nach ihrer Überzeugung und etwaigen Rechtsregeln beabsichtigt, bei Feststellung der Beträge in Rechnung zu bringen, welche durch die von ihrer Genehmigung abhängigen Steuern zu decken sind. Das für jede Finanzperiode nach nunmehr feststehender Übung zur Veröffentlichung kommende sog. Finanzgesetz, hat somit für das Budget keine konstitutive, sondern rein deklaratorische Bedeutung d. h. es dokumentiert lediglich die Übereinstimmung zwischen Volksvertretung und Staatsleitung, die in den publizierten Punkten erzielt worden ist.

Wie wenig Wert in dieser Beziehung dem Gebrauche der Form des Gesetzes („Finanzgesetz") von der Regierung selbst zugeschrieben worden ist, erhellt schon aus dem Umstande, dass in der 1. Finanzperiode ein solches Finanzgesetz nicht eingebracht wurde, ferner insbesondere daraus, dass auch im Jahre 1843 die Regierung von einem solchen Umgang nahm und lediglich einen Budgetbeschluss intendierte, was sie damals ausdrücklich als die den Absichten der Verfassung im höheren Grade entsprechende und in Zukunft stets anzuwendende Massregel hinstellte.[1]) Auffallender Weise trat freilich schon bei der nächsten Finanzperiode wieder ein Finanzgesetzentwurf an die Stelle des Budgetbeschlusses, um seit jener Zeit bei jeder Finanzperiode wiederholt zu werden.

Unterstützt wird die hier vertretene Ansicht der Vertragsnatur des Budgets auch durch die Vorschrift der Vorlage der Nachweisungen nach § 10 Tit. 7 der Verf.-Urk. Durch sie wird die Ausführung der Vereinbarungen unter die Kontrolle der Stände gestellt und diesen erst die Handhabe zu einer Geltendmachung ihres Budgetrechtes geliefert.[2])

Endlich mögen zu vorstehenden Ausführungen, auf welche übrigens später noch zurückzukommen sein wird, die hiemit übereinstimmenden Worte des Freiherrn von Rotenhan Platz finden:[3])

[1]) Vgl. die Verhandlungen der K. der Abg. dieses Jahres.

[2]) Vgl. unten des näheren S. 32.

[3]) Verhandlungen der K. der Abg. 1843 Beil. Bd. 9 Abtl. 1 S. 260 ff.

„Die Form — ob Gesetz oder Budgetbeschluss — der „Postulate kann in keiner Weise den ständischen Rechten „präjudizieren; denn nicht die äussere Erscheinung, die Form, „sondern die Thatsache des Einklangs, der mutuus con- „sensus, bildet die Vereinbarung und begründet das obli- „gatorische Verhältnis."

Diese Worte führen uns zugleich einen Schritt weiter. Aus jedem Vertrage ergeben sich Verbindlichkeiten für die Kontrahenten, insbesondere die Verpflichtung, auf den vereinbarten Punkten zu beharren. Das ergibt hier auf Seite der Staatsleitung die Bindung an die vereinbarten Posten des Budgets nach Summe, Zeit und Zweck, für die Volksvertretung die Pflicht, die dem Kompromisse entsprechende Geschäftsführung jener anzuerkennen, eine Verpflichtung, die in der oben angezogenen Bestimmung der Verfassung § 10 Tit. 7 zur Erscheinung kommen wird.

Es entsteht eine Bindung der Regierung an die vereinbarten Budgetspositionen d. h. sie ist obligiert, auf die einzelnen Staatszwecke für die vereinbarte Zeitdauer nur jene Summen aufzuwenden, die durch den mutuus consensus hiefür appropriiert sind; sie ist also an ihre eigenen Budgetansätze gebunden, soweit diese die Billigung der Kammern erhalten haben, aber andererseits auch an die Amendierungen letzterer, soweit sie sich mit denselben einverstanden erklärt.

Hieraus folgt — was lange Zeit Gegenstand heftiger parlamentarischer Debatten war — dass die Regierung auch etwaige Mehreinnahmen im Falle des vereinbarten Budgets nicht selbständig und nach eigenem Ermessen verwenden darf, mögen diese Mehreinnahmen nun innerhalb eines Spezialetats auftreten oder ihre Quelle in einem ausser aller Berechnung liegenden Umstande haben z. B. in dem Zufallen einer ausserordentlichen Kriegsentschädigung. Auch sie dürfen nur gemäss den Verein-

barungen verbraucht werden; Erübrigungen fliessen demnach in die Staatskasse und werden neuerlich Objekt etwaiger gemeinschaftlicher Verständigung über ihre Benützung.[1])

Nicht hingegen bezieht sich die Bindung der Staatsregierung auf Erhebung und Verwaltung der budgetmässigen Staatseinnahmen.[2]) Darin liegt ein weiterer Unterschied zwischen der bayrischen und anderen – parlamentarischen — Verfassungen, wie z. B. der des Reiches und der preussischen Monarchie. Dort, wo das Budget durch die Parlamente selbst mitaufgestellt wird, erstreckt sich folgerichtig aus diesem Grunde die Bindung auf Erhebung und Verwaltung mit, greift demnach unmittelbar in das Organisationsrecht der Krone hinüber. Die bayrische Verfassung kennt solchen Übergriff nicht: Die Art der Erhebung und Verwaltung der Einnahmen bleibt daher jener allein überlassen, soferne sie sich nur an Höhe und Zeit der Einhebung und Verwaltung derselben hält — es sei denn dass ein Entgegengesetztes auf Grund besonderer Rechtstitel einzutreten hat.

Es mag hier nur nebenbei erwähnt werden, dass eine solche Ausnahme verfassungsrechtlich besteht:

1. Hinsichtlich der Verleihung von Staatsdomänen oder Staatsrenten „zur Belohnung grosser und bestimmter dem Staate geleisteter Dienste“ nach § 18 des Tit. 7 der Verf.-Urk.
2. Hinsichtlich der Staatsschuld, und zwar sowohl bezüglich ihrer Aufnahme — soferne hiedurch die z. Zt. bestehende Schuldmasse im Kapitalsbetrage oder in der jährlichen Verzinsung vergrössert wird — als auch bezüglich ihrer Tilgung nach § 11 ff. des angeführten Titels.

Endlich sind auch die sog: „nichtbudgetmässigen Fonds“ z. B. der Staatsgüterkaufschillingsfond, deren Einkünfte nicht zur Befriedigung des laufenden Staatsbedürfnisses bestimmt sind, der budgetmässigen Bindung nicht unterworfen.

Der Inhalt der vertragsmässigen Obligierung der Staatsleitung ist ein dreifacher: Die Positionen werden, für bestimmte Staatszwecke, für bestimmte Zeiträume und in bestimmter Höhe normiert.

[1]) Vgl. hierüber Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 603.
[2]) ebenda S. 590.

So ergibt sich, dass die Regierung

1. die Ausgaben für den bestimmten Zweck machen muss — Prinzip der Zweckmässigkeit und sachlichen Unübertragbarkeit,
2. die Ausgaben nur in der bestimmten Höhe machen darf, wobei sie allerdings, soweit es das Staatswohl erheischt, diese Höhe auch erreichen soll — Prinzip der Unüberschreitbarkeit,
3. hiebei die bestimmten Zeiträume einhalten muss — Prinzip der zeitlichen Unübertragbarkeit.

Die hier ihrem Inhalte nach dargelegte Spezialisierung nennt der Staatsminister Fürst von Wallerstein im Jahre 1837 die „Spezialisierung im strengen Sinne". Er unterscheidet davon die „beschränkte oder gemilderte Spezialisierung", die er als diejenige bezeichnet, bei welcher die Transferierung der Erübrigungen der einen Position auf die andere nicht ausgeschlossen sein soll. Von ihr sagt er:

„sie würde in der That nichts fruchten und nur zu „Vielschreibereien der schlimmsten Art führen. Sie würde „Berechnungen für jede einzelne Rubrik erheischen und „Transferierungen und Transferierungsgenehmigungen nötig „machen und am Ende mit Aufwand von Tinte und Papier „das nämliche erzielen, was jetzt — ohne diese — auf „einfacherem Wege stattfindet".[1])

Eine analoge Bindung wie die oben für das Ausgabenbudget geprüfte findet selbstverständlich bei den Staatseinnahmen statt. Indess ist bei letzteren die Gliederung eine geringere und weniger interessante, da die Quellen der Staatseinkünfte nicht so zahlreich und manigfach sind wie die Staatsbedürfnisse. Zudem ist hier eine gleichstrenge Haftung der Staatsleitung nicht denkbar; denn die Verantwortlichkeit der leitenden Stellen kann nicht dahin ausgedehnt werden, gerade diejenigen Summen einzunehmen, wie sie in dem Voranschlage eingesetzt sind, da dies überhaupt ausser ihrer Macht steht. „Wenn man daher von obligatorischer

[1]) Verhandlungen der K. der Abg. Bd. 7 S. 508 f.

Kraft des Budgets spricht, konnte Freiherr von Rotenhan mit gutem Grunde sagen — so bezieht sich dies immer nur auf das Ausgabenbudget“ [1]), und so werden auch wir es im Folgenden halten.

§ 4.

Ist oben dargelegt worden, dass, soweit die Regierung das Budget gegliedert dem Landtage vorlegt, sie auch an diese Gliederung gebunden ist, dass also das Budget spezialisiert vorzulegen ist, so fragt es sich nun, ob Grundsätze bestehen, die die Grenzen dieser Gliederung nach unserem Staatsrechte vorschreiben.

Wie wir gesehen haben, bestehen direkte verfassungsrechtliche Normen hiefür in Bayern nicht. Es erübrigt daher nur, zu anderen Hülfsmitteln Zuflucht zu nehmen.

Unserer bayrischen Verfassung steht in historischer und geographischer wie kultureller Hinsicht eine Gruppe anderer Staatsverfassungen nahe, deren Bestimmungen über das Budget-Recht im allgemeinen auf denselben Erwägungen und Absichten beruhen, welche auch für die Regelung der bayrischen Finanzverwaltung die Grundlage gebildet haben. Es sind dies die fast aus gleicher Zeit stammenden Staatsgrundgesetze unserer deutschen Nachbarstaaten.

Historisch kommt hier zunächst die badische Verfassungsurkunde vom 22. August 1818 in Betracht, die direkte Nachfolgerin der bayrischen. Sie gibt wie diese in §§ 53 ff. ein Recht der Zustimmung der Stände zur Erhebung der Auflagen und verordnet weiter im vollständigen Einklange mit den diesbezüglichen Paragraphen der bayrischen Verfassung die Vorlage des Budgets an die Stände gleichzeitig mit dem Entwurfe des Auflagengesetzes, eine Anordnung, deren Grund naturgemäss, wie bei uns, in der Notwendigkeit der Feststellung der Grösse des zu deckenden Bedarfs gelegen ist. Eine weitere, eingehendere Vorschrift fehlt jedoch auch hier.

[1]) Verhandlungen der bayr. K. der Abg. 1843, 9. Beil. Bd., II. Abt. p. 27.

Die der bayrischen zeitlich zweitnächste deutsche Verfassung ist die des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819. Auch in ihr heisst es:

„ohne Verwilligung der Stände kann weder . . . . eine „direkte noch indirekte Steuer ausgeschrieben noch erhoben „werden" — § 109 —

und § 110 fährt fort:

„Dem Ansinnen einer Steuerbewilligung muss jedesmal „eine genaue Nachweisung über die Notwendigkeit „oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die „Verwendung der früheren Staatseinnahmen und über die „Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen."

Dazu § 111:

„Zu dem Ende hat der Finanzminister den Hauptetat „den Ständen zur Prüfung vorzulegen. Die einzelnen Minister „haben die Ausgaben für ihre Ministerien zu erläutern."

Interessant ist an diesen württembergischen Bestimmungen, die etwas mehr ins Detail gehen als die im übrigen fast gleichen Bayerns und Badens, der Umstand, dass hier zwischen einem Hauptetat und Erläuterungen desselben durch die einzelnen Ministerien unterschieden wird. Auch § 112:

„Der von den Ständen anerkannte und angenommene „Hauptetat ist in der Regel auf 3 Jahre gültig"

spricht nur von der Gültigkeit des Hauptetats, offenbar diesen in Gegensatz bringend zu den nicht verbindlichen ministeriellen Erläuterungen und zu Spezialetats. Nach der württembergischen Verfassung wird sich die zwischen Volksvertretung und Regierung zu erzielende Vereinbarung lediglich auf jenen Hauptetat beziehen können.

Die bayrische Verfassung, die Vorläuferin der württembergischen, entsprungen und aufgebaut aus denselben staatsrechtlichen Ideen und Bedürfnissen, absolut gleich in dem Gedanken der Beschränkung der ständischen Mitwirkung an der Finanzverwaltung auf das blosse Steuerbewilligungsrecht, bedarf selbst-

verständlich ebenfalls bei Prüfung des Budgets der Erläuterung der Ansätze und der Vertretung derselben durch die Chefs der einzelnen Sparten. Es ist deshalb nicht ungerechtfertigt, aus jenen Normen der württembergischen Verfassung auf die Absicht des Schöpfers der bayrischen einen Schluss zu ziehen, wonach es auch sein Wille war, nur die Ansätze des Hauptetats, nicht die zu dessen Motivirung vorgebrachten Spezial- und Detailausführungen mit bindender Kraft zu versehen.

Sollen aber nur die Positionen des Hauptetats verbindlich sein, so unterliegen auch sie allein der Prüfung und Abstimmung der Volksvertretung.

Mit dieser Auffassung stimmt die im Jahre 1843 von dem bayrischen Ministerium vertretene überein, wie sie von letzterem in zwei Zuschriften an das Präsidium der Kammer der Abgeordneten am 30. Juni niedergelegt wurde. Die betreffenden Stellen lauten: [1])

„Das Budget ist verfassungsmässig bestimmt, die Grund-
„lage der ständischen Steuerbewilligung zu bilden; bewilligen
„die Stände die direkten Steuern, welche die Regierung auf
„Grund des vorgelegten Budgets verlangt hat, so ist es zweifel-
„los, dass sofort auch das Budget ohne weitere Abänderung
„nach allen seinen Hauptteilen ganz so realisiert werden
„müsse, wie es vorgemerkt worden ist, und dass demselben
„daher nunmehr verbindende Kraft zukomme,"

und:

„die obligatorische Natur des Budgets könne nur von
„den Positionen des letzteren, nicht aber von
„allen zur Erläuterung dieser Positionen etwa
„vorgelegten Spezialetats gemeint sein."

Es erübrigt noch, die Frage der zeitlichen Bindung zu erörtern. Die thatsächliche Übung in diesem Punkte war schon im Jahre 1819 die, dass die Regierung den Etat in jährliche

[1]) Nach Seydel a. a. O., Bd. II, S. 566; vgl. übrigens Verhandlungen der K. der Abg. 1843. 9. Beil. Bd., 1. Abtl. S 398.

Durchschnittsummen spezialisierte, dass die Kammer über diese Durchschnittsummen pro anno abstimmte, und diese somit verbindlich wurden. Damit ist die Regierung für die Einhaltung jener Budgetansätze in jedem einzelnen Jahre der 6jährigen Finanzperiode verantwortlich.

Diese aus dem Grundsatze der Vertragsnatur des Budgets unumstösslich fliessende Konsequenz ist freilich wiederholt von der Regierung als unbequem empfunden und — insbesonders im Jahre 1831 — heftig bekämpft worden.

Für uns fragt es sich hier nur, ob die Staatsleitung gehalten war, solche einjährige Durchschnittsummen in das Budget einzusetzen, ob sie nicht rechtlich ebensowohl die Ansätze für die 6 Jahre der Finanzperiode zusammen hätte feststellen können.

Die bayr. Verfassung sagt in § 5 ihres 7. Titels:

„Die zur Deckung der ordentlichen beständigen und be-
„stimmt vorherzusehenden Staatsausgaben, mit Einschluss
„des notwendigen Reservefonds, erforderlichen direkten
„Steuern werden jedes Mal auf 6 Jahre bewilligt"

— Lesart bis zum Gesetze vom 10. Juli 1865 über die Abkürzung der Finanzperioden — und § 6 dort lautete [1]) bis zu diesem Gesetze:

„Ein Jahr vor dem Ablaufe des Termins, für welchen die
„fixen Ausgaben festgesetzt sind, somit nach Verlauf von
„6 Jahren, lässt der König für die 6 Jahre, welche diesem
„Termine folgen, den Ständen ein neues Budget vorlegen."

Das Budget sollte also, entsprechend der seine Zugrundelegung bedürfenden Steuerbewilligung, nicht für jedes der 6 Jahre separiert, sondern für diesen Zeitraum zusammengefasst vorgelegt werden. Etwas Anderes ist der Fall bei den sich allerdings auf die Budgetansätze stützenden Nachweisungen: kraft ausdrücklicher Vorschrift des § 10 jenes Titels werden diese Nachweisungen den Ständen bei jeder Versammlung gegeben. Das hat aber seinen Grund nicht etwa in der angeblichen Pflicht der Budgetaufstellung für das einzelne Jahr, sondern in praktischen Erwägungen. Sollten nämlich die Nachweisungen erst alle 6 — jetzt 2 — Jahre vor-

[1]) Seydel a. a. O. S. 580 Anm. 5.

gelegt und geprüft werden, so würde diese Kontrolle durch den entstehenden bedeutenden Zeitunterschied zwischen dem Momente der Willigung und dem ihr entsprechenden Prüfungsakte stark erschwert werden, andererseits auch eine auf einmal kaum zu bewältigende Arbeitslast zusammenkommen.

Richtig ist, dass der Schlusssatz des angeführten § 5 von einem Etatsjahre als Ganzem für sich spricht, wenn er sagt:

„Um jedoch jede Stockung in der Staatshaushaltung zu „vermeiden, werden in dem Etatsjahre, in welchem die „erste Ständeversammlung einberufen wird, die in dem „vorigen Etatsjahre erhobenen Staatsauflagen fortentrichtet."

Allein es wird hier lediglich eine exceptionelle Übergangsbestimmung zur Erleichterung der Anwendung der neuen Finanzordnung getroffen; aus dieser Ausnahmestellung eines einzigen Etatsjahres eine weitgehende Schlussfolgerung bezüglich der Gliederung der Finanzperiode und der Bedeutung des einzelnen Jahres in derselben überhaupt ziehen zu wollen, dürfte umso weniger gerechtfertigt sein, als gerade die unmittelbare Anfügung dieses Passus an den oben angeführten ersten so klaren Satz des § 5 gegen eine derartige Auslegung spricht.

Aus unserer bayrischen Verfassung ist somit kein Anhaltspunkt zu entnehmen, wonach eine Bindung an einjährige Budgetspositionen notwendig wäre.

Ziehen wir wiederum die württembergische Staatsverfassung zum Vergleiche heran, so findet sich dort in § 112 die Bestimmung:

„Der von den Ständen anerkannte und angenommene „Hauptetat ist in der Regel auf drei Jahre gültig",

woraus ebenfalls nicht auf eine Spezialisierungspflicht für je Ein Jahr geschlossen werden kann. Hieran vermag auch der folgende § 188 Abs. 2:

„Ausserdem hat der Ausschuss . . . . den Etat des „künftigen Jahres mit dem Finanzministerium zu beraten"

nichts zu ändern; denn dass der Etat zunächst durch Aufstellung von Durchschnittsummen für je ein Jahr gefunden und für die

Finanzperiode auf dieser Grundlage konstruiert werden muss, ist selbstverständlich, lässt aber nicht eine Folgerung gegen die von uns vertretene Ansicht zu.

Ebensowenig liefert die Verfassung des Grossherzogtums Baden ein abweichendes Resultat:

„Das Auflagengesetz" — heisst es da — wird in der „Regel für zwei Jahre gegeben" — § 54, weiter:

„Mit dem Entwurfe des Auflagengesetzes wird das Staats-„budget und eine detaillierte Übersicht über die Verwendung „der verwilligten Gelder von den früheren Etatsjahren über-„geben" — § 55. —

Im übrigen wird diese Frage des weiteren noch bei der historischen Darstellung im zweiten Teile unserer Ausführungen zur Erörterung kommen.[1])

§ 5.

Aus Vorstehendem ergibt sich als Intention des bayrischen Staatsgrundgesetzes, dass Spezialisierung nur nötig ist für Hauptrubriken — Hauptetats — und für Hauptzeitabschnitte — Finanzperioden — also nicht für die einzelnen Verwendungszwecke und Ziffern und nicht für jedes einzelne Jahr.

Hiebei bleibt noch zu untersuchen, was „Hauptetat" in diesem Sinne ist. Es kann unter diesem Begriffe ebensowohl der ganze umfassende Etat eines Ministeriums als der Etat jedes grösseren Verwaltungszweiges innerhalb eines Ministerialressorts verstanden werden.

Die württembergische Verfassungsurkunde, in deren § 111 und 112 der Ausdruck „Hauptetat" gebraucht ist, scheint mit ihm die Zusammenfassung der Etatsposten für je ein Ministerium

[1]) Vgl. unten S. 37 ff.

zu meinen; es dürfte dies aus § 111 entnommen werden, wo von einer Vertretung des Hauptetats je durch die einzelnen Minister die Rede ist, wenn es heisst:

„. . . hat der Finanzminister den Hauptetat den Stän-
„den zur Prüfung vorzulegen. Die einzelnen Minister
„haben die Ausgaben für ihre Ministerien zu er-
„läutern."

Trotzdem ist wohl für Bayern als „Hauptetat" ein Komplex von kleineren Etatspositionen anzusehen, nachdem in der blossen Vorlage der Etats für die einzelnen Ministerien doch kaum die in § 4 des Tit. 7 Verf.-Urk. angeordnete „genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses" erblickt werden kann. Es ist demnach auf Grund der Verfassung eine Gliederung nach grösseren Verwaltungszweigen innerhalb der Ministerialressorts — etwa wie in der ersten Finanzperiode geschehen [1]) — erforderlich.

Jedenfalls sind die Erläuterungen, welche dem Hauptetat beigefügt werden und welche die nähere Verwendung der Summen desselben beleuchten, nichts anders als eben erklärende Zusätze, die lediglich eine weitere Belehrung der Volksvertretung bezüglich der beabsichtigten Appropriierung bezwecken, höchstens noch die Grundlage der Generalfinanzrechnungsnachweise nach § 10 a. a. O. bilden sollen; sie haben keine bindende Kraft.

Nicht geleugnet kann jedoch werden, dass durch eine freiwillige Spezialisierung im Detail eine auf gewohnheitsrechtlicher Übung beruhende anderweitige und tiefergehende Verpflichtung der Staatsregierung entstehen kann, worüber unten des näheren zu sprechen sein wird.[2])

Dem Resultate unserer bisherigen Ausführungen tritt aber ein Einwand in § 9 des einschlägigen Tit. 7 der Verf.-Urk. entgegen, der lautet:

„Die Stände können die Bewilligung der Steuern mit
„keiner Bedingung verbinden."

---

[1]) Vgl. unten S. 28. Fussnote 1.

[2]) Siehe Seite 47 ff. dieser Ausführungen.

Da nun — könnte man behaupten — die Spezialisierung ihren Abschluss, ihre bindende Kraft erst durch die Beschlussfassung der Stände bekommt, so setzen die Stände, wenn sie die Steuererhebung nur für bestimmte Zwecke bewilligen, hiemit die Bedingung der Verwendung für bestimmte Einrichtungen, verstossen also gegen den angeführten § 9.

Durch ihn sei klar und bestimmt ausgedrückt, dass aus dem Steuerbewilligungsrechte der Kammer kein Recht derselben abgeleitet werden könne, die Führung der Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte in Unterordnung unter ihren Willen zu bringen.

Die Bestimmung in § 9 cit. wird wohl nicht mit Unrecht auf eine Anregung des damaligen Kronprinzen, des späteren Königs Ludwigs I. zurückgeführt, welcher in seinen Anmerkungen zum Verfassungs-Entwurfe folgendes bemerkte:

„Wie es in Grossbrittaniens Verfassung enthalten, so sei „es auch in der bayrischen, dass unter Bedingung, dass eine „Sache von Königlicher Seite zugestanden werde, die Stände „für das vom König Vorgeschlagene bejahend stimmen, als „ungültig zu betrachten sei. Sonst ist äusserst stark zu be„fürchten, dass in Zeiten der Not die Krone ihre meisten, „ihre wichtigsten Rechte verliere.[1])

In der That besteht in England, auf dessen Verfassung hier Bezug genommen ist, eine gewohnheitsmässige Vorschrift, wonach von Alters her bei Geldbills keine materiellen Zusätze gemacht werden durften, und der Grund dieser Massregeln wurde von Sir George Downing am 11. November 1675 mit folgenden Worten sehr richtig angegeben:[2])

---

[1]) Entnommen aus Seydel a. a. O. Bd: 1 § 36 Anm. 31.

[2]) In den nachfolgenden Bemerkungen folgen wir der Schrift: Gneist, Gesetz und Budget nach dem konstitutionellen Staatsrechte Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichs-Verfassung. Berlin 1867. Seite 9.

„Welche Antwort soll der König auf eine solche Bill „geben? Der König müsste zwei Antworten auf diese eine „Bill geben, welche zweierlei verschiedene Naturen haben „würden,“

weiter am 5. März 1676:

„Ich denke das Bepacken von Bills ist von den denkbar „verderblichsten Folgen, und ich bitte, dass zu dieser Bill „kein tacking stattfinde“,

nach der Praxis wurden denn auch alle bepackten Geldbills durch das Haus der Lords — tacked bill — kurzweg verworfen.

Das gleiche Verbot findet sich in den oben betrachteten Verfassungen Badens und Württembergs; und es dürfte, wie schon früher, so auch hier wiederum letztere uns einen Fingerzeig für den einzuschlagenden Weg geben. §. 113 dortselbst lautet:

„Die Verwilligung der Steuern darf nicht an Bedingungen „geknüpft werden, welche die Verwendung dieser „Steuern nicht unmittelbar betreffen“,

d. h. eine der Steuerbewilligung hinzugefügte Bedingung des Inhalts, dass bestimmte Summen zu bestimmten Zwecken verwendet werden, ist zulässig, die Appropriationsklausel ist gestattet.[1])

In der bayr. Verfassung ist dieser Satz nicht enthalten. Allein — wie bereits ausgeführt — besteht nach den Intentionen des Gesetzgebers ein Recht der Abstimmung der Stände über die Etatsaufstellungen der Regierung, d. h. über die Zueignung bestimmter Summen zu besonderen Zwecken. Bleiben nun diese Ansätze ohne Erinnerung seitens des Landtags, entsteht also eine Vereinbarung über sie, so ist die Folge, dass die Ausgaben auch den Ansätzen gemäss gemacht werden müssen, und nur unter dieser Bedingung geschieht die Vereinbarung. Indirekt also und implicite ist auch in unseren Verfassungsbestimmungen jene Milderung der württembergischen enthalten, und es ist zu behaupten, dass in Konsequenz der auf §§ 3 u. 4 des Tit. 7 fussenden Grundsätze der Budgetsvereinbarung der § 9 desselben Titels

[1]) Diese Streitfrage wurde insbesonders im Jahre 1837 im bayr. Abgeordnetenhause erörtert.

Vgl hieher die Aeusserungen der Abg. Dr. Stahl und Dr. von Moy. Prot. Bd. 17. S. 613 u. 622.

nur unter jener Ausnahme gelten soll; anderen Falls müsste die Anordnung des Gesetzgebers als wiedersprechend und unlogisch erachtet werden.

[1]) Übrigens ist auch in dem oben in Vergleich gebrachten englischen Rechte trotz des Verbotes der tacked bill die Befugniss der Appropriation der bewilligten Summen, die „Appropriationsklausel" unbestritten und gültig. Schon seit 1666 begann in England nämlich das Unterhaus seinen Geldbewilligungen stehende Klauseln über die Verwendung derselben beizufügen, 1689 war zum ersten Male bereits die Verwendung gewisser Summen mit ausführlichen „Appropriationsklauseln" versehen, welche den Beamten bestimmte Strafen androhen für den Fall der Verwendung in anderer als der im Budget spezialisierten Weise. Erst im Laufe des 18. Jahrhunderts allerdings bildete sich dann die heute noch gebräuchliche consolidated Fund Act, welche durch eine Generalappropriationsklausel die Verwendung der bewilligten Summen bis zu dem bewilligten Betrage zu den bestimmten Zwecken nach den speziellen Titeln — votes — genehmigte.

Zurückkommend auf das bayrische Recht sei hier gestattet noch auf die Debatten des Landtags über die Streitfrage des § 9 cit. im Jahre 1837 hinzuweisen, indem wir aus diesen die scharfsinnigen Worte des Abgeordneten von Willich hervorheben.[2])

> „Es ist zwar nach § 9 Tit. 7 Verf.-Urk. den Ständen „verboten, die Bewilligung der Steuern an eine Bedingung zu „knüpfen; allein das wird Jeder zugeben, dass die Steuern „immer nur in der Voraussetzung — also unter der still- „schweigenden Bedingung bewilligt werden, dass ihre Ver- „wendung zu den Zwecken eintrete, worüber die Stände sich „vereinigt haben."

Nur wo die Bedingung ausserhalb jedes rechtlichen Zusammenhangs mit der Steuerbewilligung steht, ist sie unzulässig, so z. B. die Bedingung der Anstellung einer bestimmten Person auf ein bestimmtes zu dotierendes Amt. Einen auffälligen Verstoss gegen diesen Rechtsgrundsatz,

---

[1]) Wir folgen hier wieder oben genannter Schrift Gneist's Seite 5 ff.
[2]) Prot. Bd. 17 S. 388 ff.

führt Seydel [1]) aus der bayr. Parlamentsgeschichte an: So wurden im Jahre 1883 5000 M. zur Anstellung eines katholischen Professors der Geschichte an der Universität München bewilligt, und im Jahre 1888 wollte man die Anschaffung eines neuen Meridiankreises für die Sternwarte mit der Bedingung verknüpfen, dass die Bestellung bei einer bayrischen Firma geschehe.

Übrigens vermag über die Richtigkeit unsrer Ansicht ein Zweifel umsoweniger aufzutauchen als die Regierung selbst, in authentischer Interpretation gleichsam jenes § 9, die Appropriationsklausel ausdrücklich in dem Finanzgesetze genehmigt mit den stets wiederkehrenden Worten:

„Jeder Staatsminister ist dafür verantwortlich, dass die „für seinen Geschäftskreis festgesetzten Summen zu den be- „stimmten Zwecken verwendet werden",

ein Satz, auf dessen Entstehungsgeschichte und Bedeutung im Nachstehenden noch die Rede kommen wird.[2])

§ 6.

Die entwickelten verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Budgetspezialisierung stehen in Einklang mit der praktischen Übung des Budgetrechtes durch unser Parlament in den ersten Jahrzehnten seines Bestehens.

Es wurden den Ständen bei Beginn der Finanzberatungen jedes Mal vorgelegt: eine summarische Übersicht des Resultates des Generalfinanzetats des Reichs für die betreffende Finanzperiode, ferner die Spezialetats der einzelnen Ministerien, wie sie von diesen an den Ausschuss gebracht und bei dessen Beratungen zur Grundlage der verfassungsmässigen Prüfung gemacht wurden.[3]) Allein Gegenstand der Abstimmung in den Kammern

[1]) bayrisches Staatsrecht Bd. II, S. 587 Anm. 29.

[2]) Vergleiche unten Seite 36 f.

[3]) Vgl. die betreffenden Repertorien.
Verhandlungen der bayr. K. der Abg. 1819, Bd. 14, S. 1 f.

selbst wurden diese Spezialetats nicht, vielmehr decken sich die jeweilig von dem Präsidium zu diesem Zwecke entworfenen und von den Kammern nach erfolgter etwaiger Berichtigung der Abstimmung anheimgegebenen Fragen mit den Positionen des zuerst genannten Hauptetats, der summarischen Generalübersicht.[1])

Es wurden somit damals nur diese Posten vereinbart und deshalb bindend, entsprechend den Intentionen der Verfassung. Innerhalb der Ansätze unterlagen die dort normierten Pauschalsummen keiner weiteren Verwendungsvorschrift für, etwa in den Spezialetats, näher detaillierte Zwecke, sondern ihre Ausgabe

[1]) Diese Fragen finden sich: Verhandlungen der bayr. K. der Abg 1819, Bd. 10, S. 513 ff. Die betreffenden Beschlüsse: ibidem Bd. 11, S. 283 und für 1825: ibidem 1825, Bd. 10.

Als Beispiel geben wir den Titel II „Staatsaufwand" der „Summarischen Übersicht der Resultate des Generalfinanzetats des Reiches für 1818/19" wieder:

I. Auf Verzinsung der Staatsschuld . . .
II. Passivreichnisse . . .
III. Nachlässe und ruhende Gefälle . . .
IV. Eigentlicher Staatsaufwand:
1. Hofetat: Etat des k. Hofes und Hauses . . .
2. Ziviletat:
Etat des Staatrats . . .
Etat des St. Ministeriums des k. Hauses und des Aeusseren . . .
Etat des St. Ministeriums der Justiz . . .
Etat des St. Ministeriums des Innern . . .
Etat des St. Ministeriums der Finanzen . . .
3. Militäretat: Etat des St. Ministeriums der Armee . . .
Etat der Gendarmerie . . .
Etat des topogr. Bureaus . . .
4. Allgemeine Staatsanstalten:
A. im Ressort des St. Ministeriums des Innern:
Erziehung und Bildung . . .
Kultus . . .
Gesundheit . . .
Wohlthätigkeit . . .
Sicherheit . . .
Industrie und Kultur, Gemeindebeiträge, dann Landesgestüt . . .
B. im Ressort des St. Ministeriums der Finanzen . . .
für das Steuerkataster . . .
für öffentl. Strassen, Wasser- und Brückenbau . . .
5. Landbauten . . .
6. Pensionen . . .
7. Hauptreservefond . . .

regelte sich lediglich nach den allgemeinen staats- und finanzrechtlichen Grundsätzen der Notwendigkeit und Nützlichkeit und der Ministerverantwortlichkeit.

Zu bemerken ist jedoch, dass bei verschiedenen Positionen von den Kammern Beschluss gefasst wurde, auf Änderung der ihren Beifall nicht findenden Aufstellungen bei der Staatsregierung anzutragen. So wurde z. B. bei dem Etat auf Erziehung und Bildung der 1. Finanzperiode beschlossen, eine Zulage von jährlich 20000 Gulden für die Universität Würzburg zu veranlassen.[1]) Da so diese Summe Gegenstand der Abstimmung der Kammer wurde, entstand gemäss unserer früheren Ausführungen, falls die Regierung dem Antrage entsprach, über sie eine bindende Übereinkunft, die zur Folge hatte, dass zwar die übrigen Ansätze für die drei Landesuniversitäten aus der Pauschalsumme des Etats für Erziehung und Bildung nicht ausgeschieden, also innerhalb jenes Etats der freien Würdigung der Staatsleitung anheimgegeben waren, die genannten 20000 Gulden aber überdies für Würzburg speziell Verwendung finden mussten.

Die II. Finanzperiode 1826/31, welche im übrigen in der Etatsbehandlung mit der I. Periode konform ist, brachte eine formell wichtige Neuerung: das Finanzgesetz.

Im Jahre 1819 hatte der König nach Erledigung der ständischen Budgetberatung das Resultat der Steuerbewilligungen, welchem das Budget als Anhang beigefügt wurde, unter dem Namen „Finanzgesetz" veröffentlicht. Dieses Mal hingegen kam schon an die Kammern gleichzeitig mit dem Budgetentwurf der Entwurf eines „Finanzgesetzes."[2]) Das Finanzgesetz wurde sodann von den Ständen in der Weise beraten, wie es in § 2 Tit. 7 Verf.-Urk. für Gesetze, welche Eigentum oder Freiheit der Staatsangehörigen betreffen, vorgeschrieben ist.

Diese Neuerung, die übrigens seitdem mit einer nur einmaligen Unterbrechung[3]) konstant beibehalten wurde, hat Anlass zu mancherlei falschen Anschauungen über die staats- und budgetrechtliche Bedeutung derselben gegeben.

---

[1]) Frage 10: „Will die K. der Abg. bei dieser Ausgabe-Rubrik auf die „vom 2. Ausschusse begutachtete Zulage von etc. jährlich „für die Universität Würzburg antragen?"

[2]) Verhandlungen der bayr. K. der Abg. 1825. Beil. Bd. I, S. 108.

[3]) im Jahre 1843. Vgl. im übrigen S. 13 u. 46 dieser Ausführungen.

So sagt der Berichterstatter der Kammer der Reichsräte im Jahre 1831 von der schon im Jahre 1819 vorgenommenen Proklamierung eines Finanzgesetzes überhaupt:

„Dieser Entschluss des Ministeriums habe die früher so „sehr befehdete Spezialität sogleich in alle Adern des bayri- „schen Finanzsystems ergossen, als ein mit den Kammern in „keiner Weise beratenes Finanzgesetz die Ausgabenermäch- „tigungen unaufgefordert in legislative Akte und in das un- „wandelte, was die Sprache des Repräsentativsystems ge- „setzliche Kredite zu nennen pflegt“ [1])

und speziell von der Neueinführung des Jahres 1825:

„Das System der Spezialisierung hatte sich diesmal bereits „bis zu einem gemeinsam beratenen Finanzgesetze aus- „gebildet“.[2])

Noch im Jahre 1837 stellte auch der Reichsrat Fürst Öttingen-Wallerstein folgenden Unterschied auf:[3])

„Stellt sich die Regierung auf den Boden des trockenen „Verfassungstextes, legt sie das Budget also blos in Be- „gleitung eines ministeriellen Vortrags als Motiv der Steuer- „bewilligung vor, fordert sie nur die Zustimmung zu einem „einfachen Steuerbewilligungsgesetze, oder wohl gar, wie „dies im Jahre 1819 der Fall war, das Zustandekommen „eines einfachen Steuerbewilligungsbeschlusses, so sind die „Stände allerdings berechtigt und verpflichtet, ihre Über- „zeugung über den Steuerbedarf und über das mutmassliche „Ergebnis der unabhängig von ständischer Bewilligung fest- „stehenden Einkommensteile zu fixieren und nach der so fixierten „Überzeugung die Steuerbewilligung zu bemessen. Ganz „anders dagegen verhält es sich, wenn die Regierung ein

[1]) Verhandlungen der bayr. K. der Reichsräte Bd. 9, S. 65.

[2]) ibidem S. 79.

[3]) Prot. Bd. 3, S. 251 ff.

Vgl. auch über die Natur des Finanzges. die Ausführungen des Fürsten von Öttingen-Wallerstein aus dem Jhre 1852: Prot. Bd. III. p. 630.

„Finanzgesetz einbringt und das Budget zur Beilage des Ge-
„setzes erhebt. Hier wird die Übersicht des Staatsbedarfs
„und der in quali bereits gesetzlich feststehenden Staats-
„einnahmen durch die Krone selbst auf das legislative Gebiet
„übertragen." Den Ständen komme daher alsdann das Recht zu, zu modifizieren, welches die Verfassung bezüglich aller Gegenstände ständischer Beratung anerkenne. In solchem Falle also seien die Stände allerdings befugt, das als Beilage eines Gesetzes vorgelegte Budget in Einnahmen und Ausgaben dispotiv zu modifizieren.

Die Unrichtigkeit der Ansicht, nach welcher der Form des Finanzgesetzes eine so eingreifende Bedeutung beigelegt wird, lässt sich schon aus dem Umstande vermuten, dass Finanzminister Freiherr von Lerchenfeld diese Neuerung einführen konnte, ohne dabei im Minister- oder Staatsrate auf Schwierigkeiten zu stossen.[1])

Und in der That: wie wir oben gesehen haben, bestanden jene Momente, welche Fürst Öttingen von dem Einbrigen eines Finanzgesetzes ableiten zu dürfen glaubte, bereits im Jahre 1819 ohne diese Institution, da sie eben in dem Charakter des bayrischen Budgets als solchen begründet sind. Auf die Form der Veröffentlichung oder Behandlung kann es nicht ankommen, sondern auf das materielle Faktum der stattgehabten Einigung.

Es handelt sich hier um die bekannte interessante Unterscheidung zwischen Gesetz im formellen und Gesetz im materiellen Sinne.[2])

Durch die Verfassung vom Jahre 1818 hat sich der König von Bayern in Bezug auf alle materiellen Gesetze d. h. auf die Erlassung allgemeiner Rechtsnormen an die Mitwirkung der Stände gebunden, sodass alle materiellen Gesetze auch formelle Gesetze sind; solche materielle Gesetze sind aber nach § 2 Tit. 7 der Verf.-Urk.

---

[1]) Siehe Seydel l. c. S 543.

[2]) Vgl. hierüber Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, III. Auflage, Bd. II 1. f. u. §. 130 und Seydel a. a. O. S. 536, dann über Etatsüberschreitungen u. a.: Laband: „das Budgetrecht nach der preuss. Verfassungsurkunde" Berlin 1871.

„jedes allgemeine neue Gesetz“ — welcher Ausdruck hier „nicht im formellen Sinne gebraucht ist — „welches die „Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staats-„angehörigen betrifft“.

Die Budgetaufstellung und Prüfung greift aber keineswegs in das Eigentum der Staatsangehörigen ein, ist somit materiell kein Gesetz, bedarf also auch nicht der Form des Gesetzes d. h. der Zustimmung der Stände. Hiegegen ist dies der Fall bei der Steuerbewilligung, bei welcher daher auch ausdrücklich die Erholung der ständischen Zustimmung vorgeschrieben ist. Ob das in dieser Weise formgerecht zustande gekommene Steuergesetz auch als solches oder nur als Beschluss bezeichnet und publiziert wird, ist gleichgültig. Ebenso bedeutungslos ist es auch, wenn das Budget, das keine Rechtsnorm enthält, sondern nur ein Ausfluss des staatlichen Verwaltungsrechtes — eine Verordnung im materiellen Sinne — ist, in der Form eines Gesetzes bezw. als Anlage des Steuergesetzes veröffentlicht wird. Da diese Form unnötig, so hat ihre Beobachtung auch keinen Einfluss auf die Wirkung des Budgets, insbesondere nicht den von den oben citierten Rednern behaupteten Einfluss auf die Spezialität.

§ 7.

Während im übrigen das Budgetrecht in den Jahren 1819—31 Anlass zu besonderen Debatten und Aufklärungen nicht gegeben hatte, vielmehr in diesen Jahren die noch neuen Bestimmungen mit einer gewissen zögernden und wohlwollenden Art gehandhabt worden waren, kam es im Jahre 1831 zum offenen klärenden Kampfe zwischen Regierung und Volksvertretung. Die Gelegenheit hiezu wurde geboten durch die Prüfung der Generalfinanzrechnungsnachweise in diesem Jahre; hier muss ja — wie oben Seite 13 schon vorausgeschickt — die Frage, ob die Regierung die bindenden Positionen innegehalten, und damit die Frage, ob und in wieweit eine solche Bindung überhaupt besteht, zur Erörterung gelangen. Der 2. Präsident der Abgeordnetenkammer des Jahres 1831 hat die Bedeutung der Nachweise richtig erkannt, wenn er hierüber sagte: [1])

[1]) Prot. Bd. 8. S. 47 ff.

„es bestehe zwar dem Buchstaben nach kein Prüfungs-
„recht bezüglich der Rechnungsnachweise, allein dieses sei
„selbstverständlich, während die Regierung ausdrücklich ein
„blosses Vorlegen für genügend erachte.[1]) Die Steuerbewil-
„ligung erfolge ja auf Grund der Erwägung des im Einzelnen
„nachgewiesenen Staatsbedarfs auf Grund des vorgelegten
„Budgets. Selbstverständlich sei daher, dass bei Verwendung
„der gesamten Staatseinnahmen die hinsichtlich des Staats-
„bedarfs eingenommenen einzelnen Positionen zur Richt-
„schnur dienen müssten. Anderenfalls wäre ja die in § 4
„Tit. 7 Verf.-Urk. vorgeschriebene Nachweisung des gesamten
„Staatsbedarfs ein unwürdiges Gaukelspiel. Die Regierung
„wäre ermächtigt, den Ständen, um sie zur Belastung ihrer
„Mitbürger zu verleiten, über die Verwendung der Staats-
„einnahmen zu angeblichen Staatsbedürfnissen Dieses oder
„Jenes vorzuspiegeln, und nach Erreichung des Zweckes d. h.
„nach Bewilligung der Steuern mit den Staatsgeldern beliebig
„zu schalten."

Es hatten im Jahre 1825 bei Beratung des Budgets für die II. Finanzperiode die Stände gemäss den durch den damaligen Finanzminister Freiherrn von Lerchenfeld gegebenen Aufklärungen mit übereinstimmendem Beschluss beider Kammern 845000 Gulden für den Etat des Landbaues jährlich genehmigt, unter der einzigen Voraussetzung, dass hievon eine gewisse Summe zum Bau einer protestantischen Kirche in München verwendet werde. Durch die diesbezügliche Genehmigung der Regierung im Finanzgesetze ist diese Summe bindend geworden. Im übrigen war innerhalb dieses Etats keine Summe einem bestimmten Zwecke speziell appropriiert worden. Dennoch beantragte im Jahre 1831 der Ausschuss bei Prüfung der Rechnungsnachweise, die auf jenen Etat gemachten Ausgaben für die Pinakothek, Odeon, Freskomalereien in den Arkaden des Hofgartens und die

[1]) Vgl. Landtagsabschied von 1826.

Badehausneubauten in Brückenau nicht anzuerkennen, weil sie nicht den bei Verwilligung des Budgets im Jahre 1831 kundgegebenen Absichten der Volksvertretung entsprächen.

Der damalige Finanzminister hatte nämlich bei Begründung und Erläuterung der Forderung für den Etat der Landbauten im Jahre 1825 die Aeusserung gethan:[1])

„Was die Bauten für Gefängnisse betrifft, so werden „dieselben noch bedeutend zunehmen, indem bei den meisten „Landgerichten die Gefängnisse in einem so üblen Zustande „sind, dass selbst die Sicherheit der Verhafteten sehr be„droht ist"

und[2])

„Würde die Summe von 845000 Gulden Ihre Zustimmung „nicht erhalten, so wäre das Finanzministerium ausser „Stande, für die notwendigen Gefängnisse das erforderliche „zu leisten."

Wenn nun auch die Stände durch diese Gründe veranlasst, die verlangte Summe genehmigten, so war dies eben nur ein inneres Motiv, an das die Regierung rechtlich nicht als gebunden zu erachten ist; „eine Spezialisierung durch den gesunden Menschenverstand und das Nationalinteresse" — wie Abgeordneter Schüler[3]) sie konstruieren wollte -- ist rechtlich ein Unding.

Wir müssen deshalb den Ausführungen des Abgeordneten Freiherrn von Rotenhan zustimmen, die er über diesen Fall machte:[4])

„Wenn der betreffende Bau ein Landbau, wenn er zu „einem Staatszwecke errichtet und wenn die etatsmässige

---

[1]) 1825 Prot. Bd. 8 S. 244.
Vgl. auch die Aeusserungen eod. l. S. 240:
„die postullierte Summe wird durch den dringendsten Bedarf gefordert".

[2]) eod. l. S. 247.

[3]) eod. l. Bd. 9 S. 37.

[4]) eod. l. 1831. Bd. 9 S. 121.

„Budgetsumme nicht überschritten ist, so kann die Anerken-
„nung der dafür in Rechnung gebrachten Ausgabeposition
„nicht verweigert werden“

und:

„damit Anstände, wie diejenigen sind, die uns dieses Mal
„vorliegen, künftig sich nicht wiederholen mögen, wird es
„wohl sehr wünschenswert sein, dass bei dem neuen Budget
„auf eine Ausscheidung der Etatsumme auf Unterhaltung und
„auf Neubau bedacht genommen werde“.

Damit hat Redner das alleinige Mittel zur Abhülfe solcher Missstände, wie sie damals die Gemüter der Landboten erregten, gefunden, nämlich eine intensivere Spezialisierung, welche Massregel zwei andere Abgeordnete noch näher bezeichneten, wenn sie hinzufügten:

„Es war ein Versehen des Landtags von 1825, dass er
„für das Landbauwesen nur in einer runden Summe votierte,
„ohne auf eine Spezifikation der vorzunehmenden Bauten ein-
„zugehen; die Folge davon ist der Gebrauch der zu generellen
„Bewilligung“ — Abg. Socher[1])

nnd weiter:

„Es ist notwendig, dass bei einer künftigen Bewilligung
„nicht im allgemeinen gesagt werde, so und soviel darf für
„Landbauten verwendet werden, sondern dass das, was wir
„bewilligen sollen, in quanto et quali vorliegen müsse, damit
„man einen Massstab anlegen könne.“ — Abg. Weinmann.[2])

Entgegengesetzter Meinung der Abg. Culmann, der eine unzulässige Übertragung darin findet:[3])

„1. wenn eine Summe zu einem ganz anderen Zwecke
„als im Budget ausgedrückt, verwendet wurde, im Falle näm-

[1]) Am vorangegebenen Orte S. 13.

[2]) ibidem S. 69.

[3]) eod. l. Prot. Bd. 10 74 ff.
Gegen eine Zersplitterung auch Abg. Vetterlein l. c. S. 89.

„lich in das Budget die Spezialität der Verwendungen ein-
„geführt ist,

„2. wenn, obgleich aus dem Budget nicht speziell hervor-
„geht, welche Verbindung beabsichtigt war, doch aus den
„Verhandlungen der Kammer dies zu entnehmen ist;“

er fügt aber selbst hinzu, der letzte Satz sei keineswegs allgemein anerkannt, und liessen sich bedeutende Zweifel dagegen erheben, „insbesondere könne man sagen, dass, wenn in einem Beschlusse der Kammer nichts bestimmt worden ist, Äusserungen einzelner Redner nicht als gültiger Beschluss der Kammer angesehen werden können,“ und hat damit sich selbst entschieden widerlegt. Allein Redner bleibt trotzdem bei seiner, allerdings den Interessen des Landes entgegenkommenden Theorie, „weil der gegenteilige Satz Täuschung und Trug autorisiere,“ eine Ansicht, die vielleicht so unrecht nicht war, der aber nur eine politische, keine rechtliche Bedeutung zukommt. Endlich findet er denn auch die richtige Abhülfemassregel, wenn er darauf hinweist:

„Dem Minister steht es immer frei, solchen Zwistigkeiten
„dadurch zu entgehen, dass er Spezialität ins Budget ein-
„führt“.

Beiläufig mag hier noch Erwähnung finden, dass auch der damals regierende König Ludwig I., der das drückende der neuen Bestrebungen für die Regierung recht wohl erkannte, sich gegen grössere Spezialisierung, „die jede Massregel lähmen werde“ und „mit welcher man sich zum englischen Parlamente machen, die französische Deputirtenkammer nachahmen wolle, nur nicht in dem, was sie Grossartiges habe“,[1]) auf das nachdrücklichste aussprach.

Eine Folge der geschilderten Debatten war die zuerst von dem Abg. Freiherrn von Closen in der Gestalt:

„Jeder Minister ist verantwortlich, die für seinen Geschäfts-
„kreis festgesetzten Summen nicht nur zu den bestimmten

[1]) Handschreiben an den Feldmarschall Fürst Wrede vom 5. Oktober 1831, abgedruckt bei Seydel a. a. O.

„Zwecken, sondern auch auf die nach seiner Ansicht vor-
„teilhafteste Weise zu verwenden“ [1])

vorgeschlagene, dann aber in der noch heute [2]) den Finanzgesetzen beigegebenen Fassung beschlossene Bestimmung:

„Jeder Minister ist verantwortlich, die für seinen Ge-
„schäftskreis festgestellten Summen zu den bestimmten
„Zwecken zu verwenden“.

Auch die Frage der zeitlichen Übertragbarkeit der Etatspositionen kam im Jahre 1831 zur Sprache.

Der 2. Ausschuss, welchem es oblag, der Kammer der Abgeordneten über die Rechenschaftsablage des Finanzministeriums für die Jahre 1826/29 Bericht zu erstatten, hatte schon damals in seinem diesbezüglichen Vortrage ausgeführt: [3])

„Der Ausschuss sehe dabei jede einzelne Jahresrechnung
„für ein geschlossenes Ganzes an, das in seinen Resultaten
„mit den Ansätzen des Budgets übereinstimmen müsse“.

Es hatte sich nämlich bei der Position für Erziehung und Bildung eine Überschreitung des Jahresetats von 755000 Gulden um 22219 Gulden 42 Kreuzer herausgestellt infolge des Ankaufs der Gemälde aus der Verlassenschaft des Königs Maximilian I., in Bezug auf welche der damalige Finanzminister Graf von Armansperg ausführte, die Überschreitung sei nur eine scheinbare, nur ein Vorgriff auf die budgetmässige Durchschnittsumme der ganzen Periode, der in den Jahren 1829 und 1830 derselben Finanzperiode wieder ausgeglichen worden sei.

In rechtlicher Beziehung bemerkt derselbe noch Folgendes: [4])

„Eine Jahresrechnung sei kein gesondertes, selbständiges
„Ganze, sondern nur eine Hauptabteilung der Budgeterfüllung

---

[1]) Prot. Bd. 21. S. 149 ff; Verhandlungen der K. der Reichsräte, Bd. 10, S. 148.

[2]) Vgl. Finanzgesetz vom Jahre 1888 für die 19. Finanzperiode § 4 und Finanzgesetz vom Jahre 1831 für die 3. Finanzperiode § 34 etc.

[3]) § 8 dieses Vortrags.

[4]) Prot. Bd. 10.

„einer ganzen Finanzperiode; dem Budget konnten nur „Durchschnittsummen für die einzelnen Jahre der Finanz- „periode zu Grunde liegen, weil das Bedürfniss für jedes „Jahr verschieden sei. Abgesehen von der praktischen „Schwierigkeit der speziellen Etatisierung für einen erst in „6 Jahren eintretenden Zeitraum müsste in dem Falle einer „solchen speziellen Etatisierung für jedes einzelne der 6 Jahre „einer Finanzperiode offenbar nach dem Begriffe des Wortes „Budget ein Spezialbudget für jedes dieser Jahre angefertigt „werden; wäre dieses ein selbständiges Ganzes, wie es die „demselben korrespondierende Jahresberechnung nach der „Behauptung des etc. sein soll, so hätten wir offenbar für „jede Finanzperiode 6 Budgets statt eines Budgets, wie es die „Verfassungsurkunde, insbesonders in §. 6 Tit. 7 ausdrück- „lich vorschreibt.

„Sollten jedoch solche Spezialbudgets mit den eben „allegierten Bestimmungen der Verf.-Urk. in Einklang gesetzt „werden, so müsste dieselbe ein Hauptbudget umfassen, „in welchem aus jenen nur die Durchschnittsummen zu über- „tragen wären, und dann wären wir wieder auf dem Stand- „punkte der ministeriellen Behauptung, welche mit dem „Wortlaute des § 6 Tit. 7 im vollsten Einklange steht, da „er nicht von einem Budget für jedes der 6 Jahre, sondern „für 6 Jahre, sohin für ein kollektives Ganzes spricht, „welches bei der Ungleichheit der Jahresbedürfnisse nur „Durchschnittsummen enthalten kann."

Redner steht hiemit auf dem von uns oben entwickelten Grundsatze des strengen Verfassungstextes, wonach es keine Pflicht der Regierung zur Spezialisierung in einzelne Jahres- summen innerhalb der — damals 6jährigen — Finanzperiode gibt. Allein er vergisst, dass eben die Regierung von Anfang an seit der ersten Budgetvorlage im Jahre 1819 mit diesem Prinzipe gebrochen, bezw. dieses überhaupt nie befolgt hat, indem sie jährliche Durchschnittsummen in den Etat einsetzte, also spezialisierte,

welche Summen denn auch durch die betreffenden ständischen Abstimmungen verbindlich wurden. Wurde hiemit auch die eigentliche Absicht des Gesetzgebers umgangen, so besteht doch andererseits jene Bestimmung ausschliesslich zu Gunsten der Regierung: diese konnte deshalb darauf verzichten und freiwillig das Budget einer eingehenderen Spezialisierung unterziehen.

Mit Recht hat daher der Referent des 2. Ausschusses der Abgeordnetenkammer eingewendet,[1]) das Vorbringen des Finanzministers sei nicht überzeugend,

„wenn es richtig wäre, dass es dem Staatsministerium „freistehe, in einem Jahre bei einem Etat eine Mehrausgabe „zu machen, wenn sie nur in dem anderen durch Ersparnis „hereingebracht würde: wozu dann eine Feststellung des „Budgets in bestimmte Summen für jedes einzelne Jahr der „6jährigen Periode, warum nicht die Totalsumme für die „ganze Periode in so und soviel Millionen? wozu die Rechnungsabschlüsse und Vorlagen für die einzelnen Jahre? „wozu auf gleiche Weise die Rechnungsprüfung? Erschiene „nicht insbesonders die dreijährige Rechnungsvorlage, Prüfung „und Erledigung als ganz zwecklos? Und welcher Spielraum „wäre gegeben!

„Wie leicht wäre in diesem Jahre eine grosse Summe, „weiss Gott für was auszugeben und in dem nächsten Jahre „den wichtigsten Zwecken abzukargen, auf dass nur nach „6 Jahren das Gleichgewicht hergestellt werde!“ —

„Dass manche Gegenstände nach ihrer Natur Transferierungen nötig machen, bedarf wohl nicht der Erinnerung, „z. B. Wasserbauten, welche wegen Witterung oder anderer „unerwartet eingetretener Hindernisse in diesem Jahre nicht „geschehen können, müssen auf ein folgendes verschoben „werden; da geht dann aber auch das Ausgabsobjekt selbst „mit der Ausgabe auf dasselbe über“.

---

[1]) Abg. Mätzler. Prot. Bd. 8 S. 30.

Im Gegensatz zum Minister meinte der Abg. Heinzlemann [1]) ganz logisch, nicht die Überschreitung des Budgets sei eine nur scheinbare, sondern die Nichtüberschreitung „das nichtgebaute Notwendige muss nun doch gebaut werden und wird eine neue Last".

Den eigentlich treffenden und unseres Erachtens allein ausschlaggebenden Punkt betonte jedoch Abg. Schüler, wenn er ausführte: [2])

Es hätte näher gelegen, die Lösung dieser Frage statt in „der Verfassungsurkunde im Finanzgesetze selbst zu suchen. „Wenn (nach dem Sinne des Ministers) das Budget nicht „jahrweise, sondern insgesamt für die ganze Periode von „6 Jahren bewilligt worden wäre, so müssten auch die Ein„nahme- oder Ausgabesummen nicht in Einjährigen Beträgen „ausgeschieden, sondern nur in einem 6jährigem Totale aus„gesetzt sein, es müsste z. B. in dem Finanzgesetze für die „2. Periode heissen:

§. 1: die sämtlichen Staatsausgaben für den laufenden Dienst der nächsten Finanzperiode sind auf die 6jährige Summe von 174'759,600 fl. festgesetzt.

„Wenn nun aber das Finanzgesetz jahrweise etatisiert „ist, wenn es den Bedarf eines einzelnen Jahres ausdrücklich „ausscheidet, so ist doch klar, dass jedes einzelne Jahr ein „geschlossenes Verwaltungs- und Rechnungs-Ganzes bildet. „Und dass dem wirklich so sei, beweist eben der angeregte „§ 1 des Finanzgesetzes, wo es heisst:

Die sämtlichen Staatsausgaben für den laufenden Dienst der nächsten Finanzperiode sind auf die jährliche Summe von 29'126,600 fl. festgesetzt,

„nicht: auf die 6jährige Summe von 170 Millionen.

„Daraus geht hervor, dass jedem einzelnen Jahre seine „besondere Dotation von 29 Millionen speziell zugeeignet ist,

[1]) Prot. Bd. 9, S. 41.
[2]) Prot. Bd. 9, S. 27.

„dass folglich jede Dotation nur in ihrem eigenen Jahre „finanzgesetzmässig verwendet werden darf, dass also weder „ein Vorgriff auf eines oder mehrere der folgenden Jahre „noch ein Rückgriff auf Ersparnisse der vergangenen Jahre „stattfinden darf, weil das, was für ein Jahr dekretiert war, „nicht, ohne das Gesetz zu verletzen, für den Bedarf eines „anderen Jahres aufgewendet werden darf."

Hiemit will Redner — abgesehen von seiner der damaligen allgemeinen Anschauung entsprechenden unrichtigen Auffassung der Bedeutung des Finanzgesetzes — nichts anders sagen, als was wir oben als den Inhalt der Verfassungsvorschriften kennen gelernt haben: Die Regierung hatte bei Aufstellung des Budgets im Jahre 1825 die Etats für je ein Jahr berechnet und eingesetzt, in der Kammer war ausdrücklich in der Form:

„nimmt die Kammer der Abgeordneten an, für Erziehung „und Bildung seien jährlich erforderlich . . ?[1])"

über diese wie über die anderen Positionen in hergebrachter Weise abgestimmt: Hiedurch sind die jährlichen Ansätze bindend geworden.

Im übrigen fand die Frage der zeitlichen Übertragbarkeit alsbald eine Regelung in der Praxis, indem in § 1 Tit. 1 des Finanzgesetzes für 1831/37 [2]) der Passus sich findet:

„Die sämtlichen Staatsausgaben für den laufenden Dienst „der 3. Finanzperiode sind auf die jährliche Durchschnitts- „summe von 28'600,836 fl. festgesetzt; Vorgriffe auf diese „Durchschnittsumme für Rechnung nachfolgender Jahre können „nicht statthaben",

sodass also nunmehr Rückgriffe auf Ersparungen in früheren Jahren derselben Finanzperiode als erlaubt, Vorgriffe als verboten erscheinen, eine Vorschrift, die jedoch natürlich auf

---

[1]) Vgl. 1825. Prot. Bd. 10, Frage Nr. 12.

[2]) G. Bl. Seite 121.

die ihrem Erlasse vorhergehende Finanzperiode 1825/31 nicht angewendet werden kann, also betreffs ihrer die oben aufgestellten Grundsätze nicht berührt.

Die allegierte Bestimmung hat sich seit dem Jahre 1831 in unseren Finanzgesetzen stets wiederholt und ist insbesondere auch noch in unserem letzten für die XXII. Finanzperiode 1894/95 zu finden in § 3 Abs. 2 ihres II. Titels.[1])

§ 8.

Die in den Kammerverhandlungen besonders des Jahres 1831 aufgetauchten Ideen über das Budget und die dort hörbar gewordenen Rufe nach der Abhülfemassregel einer grösseren Spezialisierung des Etats konnten, so peinlich sie der Regierung wegen der hiedurch zu erwartenden engeren Gebundenheit werden mussten, nicht mehr unterdrückt werden. Stets wurden weitergehende Vorschläge gemacht, und so ist in den folgenden Jahren eine sich verschärfende Missstimmung zwischen Volksvertretung und Regierung zu Tage getreten, die auf ein endliches Aufeinanderplatzen und Auseinandersetzen der entgegenstehenden Meinungen hindrängte.

So sprach sich z. B. der Abgeordnete Dr. Stahl[2]) im Jahre 1837 wiederholt für Massnahmen aus, die die Durchsichtigkeit des Staatshaushalts erhöhen sollten, wozu er eine grössere Spezialisierung empfahl z. B. Ausscheidung von Personal- und Realexigenz bei den Ministerialetats.

Dagegen vertrat u. a. Dr. Schwindl[3]) noch die Ansicht, dass nur die verschiedenen Etats und Etatspositionen bei der Frage der Einhaltung des Budgets ins Auge zu fassen seien. Diese Meinung wurde auch von anderen Rednern als die festzuhaltende bezeichnet, so insbesonders in jenem Jahre bei der Ausgabe für den Neubau des „Posthauses“ in München.

[1]) Ges. und Ver. Bl. 1894. S. 282 oben.

[2]) Prot. Bd. 6. S. 381.

[3]) eod. l.

Während hier Abgeordneter Willich[1]) — der stets für eine intensivere Spezialisierung eintrat — gegen die Genehmigung der Ausgabe sprach mit der Begründung, dass in dem Budget von 1831 dafür nichts postuliert, also die Ausgabe nicht budgetmässig sei, wurde ihm mit Recht entgegengehalten, wie diese Behauptung in ihrer Konsequenz dahin führen würde,[2])

„dass die Regierung überhaupt für jedes einzelne Gebäude, „welches sie zu bauen für nötig halte, ein Budgetpostulat „machen müsse, und kein Gebäude bauen dürfte ohne die „vorhergehende ausdrückliche Zustimmung der Stände zu „diesem Gebäude",

und der 2. Präsident Graf von Seinsheim[3]) wendete mit Recht ein, dass ja in Ansehung des Postbaues die budgetmässige Position nicht überschritten worden sei.

Die Richtigkeit seiner Ansicht wurde auch durch die Kammer selbst anerkannt, da sie den Antrag „gegen jede fernere Verwendung von Geldmitteln auf dieses oder auf jedes andere neue Gebäude ohne vorgängige ständische Zustimmung förmliche Verwahrung einzulegen"[4]) zwar nicht ganz verwarf, aber doch nur unter Weglassung der Worte

„oder auf jedes andere neue Gebäude"

annahm.[5])

Eine ganz ähnliche Debatte erhob sich bei den Nachweisungen wegen des Baues eines Dekorationsmagazins bei dem k. Hof- und Nationaltheater in München. Auch hier verwahrte sich der 2. Präsident Graf von Seinsheim wiederholt dagegen[6]),

„dass da, wo es nötig ist, die Staatsministerien nicht be- „rechtigt sein sollten, Bauten ohne vorherige ständische Zu- „stimmung zu führen",

[1]) eod S. 538.
[2]) Freiherr von Rotenhan eod. l. S. 552.
[3]) An vorerwähnter Stelle S. 553.
[4]) eod. S. 554.
[5]) eod. S. 568.
[6]) eod. S. 606.

nachdem damals eine spezielle ständische Bewilligung für den Etat der Landbauten, abgesehen von den zum ersten Male für die vorliegende 3. Finanzperiode aufgestellten 3 Rubriken

a) Administration,

b) Bauunterhaltung,

c) Neubauten,

nicht erfolgt war.

Zur Vermeiduug solcher ungewollter Ausgaben für künftige Fälle riet der 2. Sekretär der Kammer Abgeordneter Willich: [1])

„Wir müssen die postulierten Summen für die im Postulate „bezeichneten Bauten speziell bewilligen, damit um so gewisser „die Staatszwecke erfüllt werden, die Regierung und Stände „bei Fertigung ihres Budgets im Auge hatten".

Endlich in der Landtagssession des Jahres 1843 kam es zu einer offenen Aussprache und Einigung zwischen Regierung und Ständen.

Anlass hiezu bot der Umstand, dass die erstere im Jahre 1837 zum ersten Male seit dem Bestehen der Verfassung das Ausgabenbudget in Ziffern veröffentlichte, welche mit den Beschlüssen der Stände, insbesonders mit solchen, durch die das Staatsbedürfnis im Gegensatze zum Regierungsvoranschlage mit geringeren Summen veranschlagt war, nicht in Einklang standen.

Ausgehend von der richtigen Ansicht, dass die Ordnung des Staatshaushaltes von Periode zu Periode auf beiderseitigem Übereinkommen beruhe, und diese Meinung mischend mit der irrigen, dass die Volksvertretung auf Grund ihres Steuerbewilligungsrechtes nach der Verfassung die Befugnis habe, für sich allein den Ausgabenansatz des Budgets mit bindender Kraft zu erniedrigen, hatte die Kammer der Abgeordneten schon im Jahre 1840 gegen dieses Vorgehen der Regierung prostestiert.

Andererseits war auch auf Seite der Regierung ein vollkommen richtiges Verständnis für die wahre Natur des Budgets damals noch nicht erwacht. Sie ging zu weit, wenn sie ihrerseits den

[1]) l. c. S. 629.

Grundsatz aufstellte, den Ständen stehe in Ansehung des Budgets nur der Beirat, nicht aber ein Willigungs- oder Festsetzungsrecht zu, und habe daher die Prüfung durch sie keinen anderen Zweck, als ein Motiv für die Steuerbewilligung zu geben, ohnedass die hierüber gefassten Beschlüsse eine weitere über den Moment der Steuerbewilligung hinausgehende rechtliche Folge hätten.

Bei solch schroff gegenüberstehenden Ansichten blieb die Frage nach der bindenden Kraft des Budgets zunächst eine schwebende.

Inzwischen hatte sich aber auch im 2. Ausschusse der Kammer der Reichsräte das Bedürfnis nach einer Verständigung geltend gemacht: zur Anbahnung einer solchen hatte ein Mitglied einen sachdienlichen „Aufsatz" verfasst, in welchem die Prinzipien niedergelegt waren, die der Verfasser und mit ihm die Kammer, der er angehörte, als massgebend erachtet hatten. Auf eine Mitteilung dieses Elaborates hin gab das Gesamtministerium eine Erklärung ab, in welcher es sich in den Hauptpunkten mit der Ansicht der Kammer der Reichsräte einverstanden zeigte.

So war das bekannte sog. „Verfassungsverständnis" entstanden, das zwar niemals Gesetz geworden, aber ein wertvolles und ausschlaggebendes Interpretationsmittel bildet, zumal auch der Finanzausschuss der 2. Kammer auf Grund des Vortrags des Referenten Freiherrn von Rotenhan sein Einverständnis und seine Befriedigung über die endlich herbeigeführte Einigung bekundete.

Was insbesondere für vorliegende Ausführungen aus diesem Verfassungsverständnisse des Jahres 1843 von Wichtigkeit ist, findet sich dort in dem § 2 I u. III:

„Aus diesen — Titel 7 §§ 3—10 — Verfassungsbestim-
„mungen folgt,

I. „in Absicht auf das Budget, dass dieses

A. „das gesamte, bestimmt vorherzusehende Staatsbedürfnis, und

B. „alle irgend zu erwartenden Staatseinnahmen vollständig und „nachhaltig evident stellen muss . . . . . .

III. „In Absicht auf das Verfügungsrecht der Regierung, dass diese
A. „aus den Staatseinnahmen nur Staatsbedürfnisse und zwar nur „solche bestreiten darf, welche entweder
a) „als ordentliche beständige . . . oder als ausserordentliche, „aber zur Zeit der Willigung bestimmt vorherzusehende . . . „in das Budget eingestellt und mittelst dieses Budgets stän- „discher Prüfung unterstellt wurden oder
b) „ausserordentlicher und unvorhersehbarer Weise im Laufe „der Finanzperiode sich ergeben, und dass
B. „Ausgaben, welche nicht den Charakter des Staatsbedürfnisses „an sich tragen . . . . nur Kraft einer Vereinbarung zwischen „Regierung und Ständen Platz greifen können",

dann insbesonders in dem folgenden § 3 a. a. O.:

„Stimmen bei Nichteinbringung eines Finanzgesetzes die „Stände mit der Regierung . . . . . überein, so sind Differenzen „weder hinsichtlich des Ziffers der zu willigenden Ergänzungs- „steuern noch rücksichtlich der zu bestreitenden Ausgaben „denkbar. Die Stände willigen die postulierte Steuergrösse, „und die Krone, für welche das vorgelegte Budget durch „den Akt der Steuerbewilligung in quali et quanto obligatorisch „wird, realisiert das gesamte budgetisierte Staatsbedürfniss . . . ."

Da es hier zu weit führen würde, sämtliche einschlägigen Stellen wiederzugeben, so möge nur noch die Bestimmung in § 6 des Verfassungsverständnisses Platz finden, wonach aus dem § 10 des Tit. 7 Verf.-Urk. hervorgehe, dass

„II. . . . . die Stände, soferne sie die Überzeugung schöpfen, „es seien

b) „die in das Budget eingestellten ordentlichen und ausser- „ordentlichen bestimmt vorherzusehenden Staatsbedürfnisse „nicht vollständig, nicht entsprechend oder mit Überschreitung „ihrer budgetmässigen Grösse bestritten . . . .

„diesen Wahrnehmungen mit allen Mitteln entgegenzutreten „befugt seien . . . ."

Diesen Worten des Verfassungsverständnisses haben wir nicht viel hinzuzusetzen; sie geben im Grossen und Ganzen den von uns Eingangs als einfache Folge der rechtlichen Natur des Budgets im Zusammenhalte mit einer Interpretation der verfassungsrechtlichen Bestimmungen dargestellten Standpunkt wieder. So ist insbesondere die Obligierung der Regierung am Schlusse des citierten § 3 und in § 6 Ziffer II präcise ausgedrückt.

Freilich haben sich auch hier noch Irrtümer erhalten, so z. B. die Unterscheidung in § 2 Ziff. III A. d) und B, bei welcher die Grundlage der Bindung an das Budget, statt beide Male in der stattzuhabenden Vereinbarung, das erste Mal im Budget selbst und nur bei den sich nicht als eigentliche Staatsbedürfnisse darstellenden Ausgaben in der Vereinbarung gefunden wird. Hieher gehört auch die Betonung, dass § 3 nur bei Nichteinbringen eines Finanzgesetzes gelten solle, während doch in Wahrheit letzteres ohne Bedeutung für die vorliegende Frage ist. Der Wortlaut des Verfassungsverständnisses ist in diesem Punkt wohl nur dadurch zu erklären, dass bei Einbringung eines Finanzgesetzes ohnehin eine gemeinschaftliche Thätigkeit beider Faktoren — Landtag und Regierung — nötig schien.

§ 9.

Nicht entschieden war aber durch das Verfassungsverständnis die Frage, wie weit die Bindung der Staatsleitung sich auch auf Spezialetats erstrecke.

In dieser Beziehung erklärte das Gesamtministerium ausdrücklich, obligatorischer Natur seien nur die Positionen des Budgets selbst, nicht die etwa zur Erläuterung jener Positionen vorgelegten Spezialetats, wozu Freiherr von Rotenhan bemerkte: [1])

„Es ist klar, dass die obligatorische Natur des Budgets „sich wohl auf verschiedene Posten dieses Budgets, gleichviel „ob Haupt-, Neben-, Unterpositionen — keineswegs auf Etats

[1]) 1843 Beil. Bd. 9, Abtl. I. S. 417.

„erstreckt, welche keine integrierenden Bestandteile des „Budgets bilden, und dass die Stände, wenn sie in einem „vorgelegten Budget die durch Tit. 7 § 4 gebotene Genauig- „keit — Vollständigkeit entbehren, wohl dessen Vervoll- „ständigung, nicht aber die Ausdehnung der ihm verfassungs- „mässig zukommenden Kraft und Wirkung auf die Vorlagen „verlangen können, welche neben, nicht aber in ihm „existieren".

Die logische Unterscheidung Rotenhans ist anzuerkennen. Zurückzuweisen ist jedoch seine weitere Darlegung: Die Stände können allerdings eine Vervollständigung des Budgets, wo es nicht präzisiert genug erscheint, begehren. Aber sie sind auch keineswegs gehindert, ausgeschiedene Einzelposten, die nur in Anlagen des Budgets verzeichnet sind, zur selbständigen Abstimmung herauszugreifen und so der Regierung zur Bestätigung anzuraten. Freilich werden diese Positionen erst durch die zustimmende Erklärung der Regierung bindend; aber die Regierung wird hier in der Regel — wenn auch nur aus Grundsätzen der Politik, um überhaupt eine Budgetsvereinbarung zu Wege zu bringen — ihre Mitwirkung nicht versagen.

Allein auch die klaren Worte Rotenhans lassen noch den Zweifel, was eigentliche Etatspositionen seien und was nur Erläuterungen zu denselben. So einfach ist es nicht, dass die Regierung gewisse Aufstellungen als „Budget" ausdrücklich bezeichnet und andere Ausarbeitungen als Motive.

So finden wir z. B. im Jahre 1843 folgende Schriftstücke vom Finanzminister dem hohen Hause in Vorlage gebracht:

A. Generalübersicht des voranschlägigen Bedarfs für ein Jahr der 5. Finanzperiode 1843/49 à conto der Zentralfonds,
B. Hauptzusammenstellung des voranschlägigen Bedarfs sämtlicher Staatseinnahmen und -Ausgaben für ein Jahr der 5. Finanzperiode,
C. Ausgaben auf Erhebung, Verwaltung und Betrieb,
D. Übersicht der Nettoeinnahmen,
E. Ausgaben.

Das erste Elaborat, die gewöhnliche summarische Übersicht, zerlegt den Staatsbedarf in 15 Kapitel und diese wieder, wenigstens zum Teile, in §§ und setzt für die so entstandenen Rubriken die zuzuwendenden Summen aus; das letztgenannte hingegen ist eine eingehende Darstellung des Staatsbedarfs, der in vorgenannter Zusammenstellung nur grob skiziert war, nach vielen Unterabteilungen in Ziffern und Litteras.

Nicht ausschlaggebend kann der Umstand sein, dass die dem Finanzgesetze beigelegte Übersicht dem oben genannten Schema A entspricht, da die Veröffentlichung als Anlage eines Gesetzes der Thatsache der stattgehabten Vereinbarung nicht prorogieren kann. Auch die Bezeichnung des sub E vorauf-geführten Schemas als „Erläuterungen" in den offiziellen Repertorien kann nicht vollkommen überzeugen.

Vielmehr wurde z. B. im Jahre 1852 — die Vorlagen sind fast in jeder Finanzperiode konform — über die einzelnen Positionen des Kapitels V: „Staatsministerium des k. Hauses und des Äusseren",[1]) welches in 14 Litteras A bis O und wieder in Unterabteilungen nach Besoldung und Regie zerfällt, abgestimmt, und wenn bei anderen Posten summarisch vorgegangen wurde, so geschah dies wohl nur aus Gründen der Zeitersparnis. Diese Ansicht wird durch die Worte des 1. Präsidenten bei der Beratung des Kapitels V bestätigt: [2])

„Wir können nicht die Gesamtposition zur Abstimmung „bringen, weil bezüglich mehrerer Unterabteilungen Ab-„änderungsvorschläge auf den Tisch des Hauses niedergelegt „worden sind. Wir stimmen also über die einzelnen Unter-„abteilungen nach Litera ab".

Es entspricht auch der „Gesamtbeschluss [3]) der Kammer der Abgeordneten pro 1 Jahr der letzten 4 Jahre 1851/55 der 6. Finanzperiode" dem obigen Schema E.

Aus den weiteren Verhandlungen des Parlamentes in der nun folgenden Zeit ist eine eingehende Besprechung der in dieses

[1]) Prot. Bd. 3
[2]) eod. S. 240.
[3]) eod. S. 644.

Thema einschlägigen Fragen, woraus eine Änderung der Absichten der Regierung oder Volksvertretung hervorginge, nicht zu konstatieren. Vielmehr äusserte sich z. B. im Reichsrate von Niethammer[1]) im vorausgeführten Sinne, wenn er bindende Positionen sah „in den in der Generalübersicht des Gesamt-„staatsbedarfs für ein Jahr der Finanzperiode in den 16 Kapiteln „aufgeführten Hauptsummen, aber auch in den in diesen Kapiteln „nach §§ verteilen Etatsgrössen, endlich in den innerhalb dieser „§§ unter eigenen Buchstaben und Ziffern für die verschiedenen „Staatsanstalten eingestellten besonderen Verwendungssummen".

„Namentlich dürfte jedoch — fügte er hinzu — die „Regulierung der Besoldungen nach den verschiedenen Ge-„haltsklassen der Regierung überlassen sein, ebenso, und „zwar ganz besonders — die Bestimmung der Anzahl der „Beamten, welche sie vermindern und, wenn es der Dienst „erfordert und die bewilligten Mittel zureichen, auch erhöhen „kann".

In der That wurden bis in die neueste Zeit herein solche Budgetserläuterungen, die z. B. die Anzahl der mit einer gewissen Summe zu bestreitenden Beamtenstellen vorzeichnen u. s. w., also reine Organisationsbestimmungen enthalten, nicht als verbindlich erachtet, sodass es der Regierung freistand, mit der ihr zugewiesenen Summe eine grössere oder kleinere Anzahl von Beamten, als beabsichtigt, zu dotieren, die Beamtenstellen zu vermehren oder zu vermindern, vorausgesetzt nur, dass dies ohne Mitleidenschaft der Staatszwecke geschehen konnte.

Zum ersten Male unseres Wissens wurde im Landtage eine entgegengesetzte Ansicht im Jahre 1882 vertreten. Es handelte sich hier darum, ob es dem Justiz-

[1]) Verhandlungen der K. der Reichsräte 1859|61. Bd. 3, S. 411.

minister zustehe, innerhalb seines „Etats für die Amtsgerichte“ an die Spitze gewisser dieser Gerichte Richter mit dem Gehalte eines k. Oberlandesgerichtsrates zu stellen.[1])

Damals verteidigte den bisherigen Gebrauch im Gegensatze zum Ausschuss-Antrage der Abgeordnete Rechtsanwalt Dr. Frankenburger:

„Die Regierung verlangt von uns kein Geld zur Durch-
„führung der Massregel, um die es sich handelt, und wir
„haben jetzt nicht darüber zu entscheiden, wie und was zu
„beschliessen sein wird, wenn etwa von der Regierung später
„Geld verlangt werden wird. Denn erst wenn dieses Postulat
„vorliegt, sind wir vor die Frage gestellt, ob wir das Geld
„bewilligen wollen. Die Regierung verlangt kein Geld, und
„um deswillen ist auch im Dispotiv kein ihm entsprechender
„Vortrag und überhaupt nichts enthalten, was die in Rede
„stehende Massregel betrifft. Deshalb kommt der Ausschuss
„in die Lage, einen Antrag zu stellen und ihnen einen Be-
„schluss zuzumuten, der mit dem Etatsrechte nicht in
„Konkordanz steht.“

Dieser Ansicht traten die Abgeordneten Dr. Daller, Rechtsrat Ruppert und Landgerichtsrat Walter nachdrücklichst entgegen. Von ihren Ausführungen seien hier nur die ausschlaggebenden Worte des Abgeordneten Ruppert wiedergegeben:

„. . . Es ist meines Erachtens ganz unrichtig, zu be-
„haupten, der Staatsminister könne die ihm disponiblen
„Mittel von selbst und ohne Ermächtigung der Kammer zur
„Ernennung einer weiteren Anzahl von Oberlandesgerichts-
„räten an den Amtsgerichten verwenden. Das widerspricht
„unserer ganzen staatsrechtlichen Konstitution: Diejenigen
„Mittel, welche für die im Budget vorgesehenen Zwecke nicht
„verwendet werden, fallen als Erübrigungen der Staats-
„kasse anheim, und es ist der Regierung nicht gestattet, nach

[1]) Für das folgende vgl. Sten. Ber. Bd. III, S. 224 ff.

„ihrem Ermessen über dieselben zu verfügen. Nun erbittet „sich der Staatsminister die Ermächtigung, aus diesen Er- „übrigungen in die Organisation der Amtsgerichte eine weitere „Änderung einzuschieben". . .

Schliesslich behielt letztere Auffassung Recht, indem der Justizminister von Fäustle erklärte, er gebe bei der mangelnden Zustimmung der Kammern seine Absicht auf.

Ausschlaggebend für diese neue Idee der Spezialität des Budgets bezw. seiner Erläuterungen dürfte die Erwägung gewesen sein, dass die Verwendung aller Erübrigungen von neuerlicher Vereinbarung abhänge; eine Organisationsänderung, welche mit Ersparnissen innerhalb des Etats bestritten werde, also Erübrigungen verbrauche, verletze sonach das Budgetrecht der Volksvertretung.

Seit jener Zeit kam es zu Anständen bezüglich der hieher gehörigen Fragen nicht mehr. Es darf das wohl darauf zurückgeführt werden, dass seither der Minister aller Ressorts an der vom Justizminister angebahnten Praxis festhielten.

§ 10.

Fragen wir schliesslich nach den Gründen, welche es veranlasst haben, dass die Spezialisierung im Laufe der Zeit eine immer intensivere und damit die Bindung der Regierung eine stets engere geworden ist, so ist hier zunächst nicht zu verkennen der Einfluss der modernen Theorien über Staatsverfassung und Volksrechte überhaupt, derselben Theorien, welche grundlegend gewirkt haben für die jüngeren Staatsordnungen deutscher Staaten und insbesondere für die des neuen deutschen Reiches.

In Preussen und im Reiche wird das Budget durch formelles Gesetz festgestellt: Das Parlament hat demnach ein selbständiges Mitwirkungsrecht an dem Organisationsrechte. Dort kann ein Zweifel über die Bindung der Regierung nicht aufkommen, da jeder Posten von der Vertretung des Volkes einzeln als Bestandteil des Gesetzes geprüft und eingestellt wird.

Es ist klar, dass die nähere Beschäftigung und das Eindringen in diese staatsrechtlichen Bestimmungen unseres grossen Nachbarstaates und später die mit der Errichtung des deutschen Reichstages verbundene notwendige Kenntnis des Verfassungs- und Budgetrechtes des Reiches nicht ohne Einwirkung auf die Betrachtung und Handhabung des bayrischen Rechtes bleiben konnte.

Dazu kommt noch, dass diese Erkenntnis der Annehmlichkeiten einer grösseren Bindung und hiedurch ermöglichten eingehenden Kontrollierung der Staatsleitung einem längst gehegten Wunsche abzuhelfen geeignet schien. War doch schon seit dem ersten Jahre nach Schaffung der Verfassungsurkunde ein innerer Drang aufgetaucht und stets lebhafter geworden nach modernen, der freieren Stellung des Volkes der Regierung gegenüber Rechnung tragenden Institutionen und Budgetgebräuchen!

Und die Regierung hat sich diesen Wünschen und Anträgen der Volksvertretung nicht zu verschliessen vermocht. Dies wurde verursacht einmal durch das Bedürfnis der Staatsleitung, eine Budgetsvereinbarung — wenn auch unter grösserer Bindung in Bezug auf die Verwendung — zum Abschlusse zu bringen; denn bei Misslingen einer solchen wäre sie auf die von ständischer Willigung unabhängigen Einkünfte beschränkt. Ein anderer Grund mag der sein, dass auch auf Seite der Regierung die in den neueren Verfassungen enthaltenen Ideen einer freieren Thätigkeit der Volksvertretung Wurzel fassten.

In ähnlicher Weise hat sich ja durch gewohnheitsrechtliche Entwicklung in Bayern für den Militäretat z. B. die Form des Gesetzes, konform dem Rechtsrechte, eingebürgert.

Gleichviel auch aus welchen Motiven: es hat sich zweifellos in Bayern eine übereinstimmende Überzeugung des Volkes und der Staatsleitung gebildet, dass die Regierung nicht nur bezüglich aller Etatsansätze, sondern auch bezüglich der Geldmittelbewilligung beanspruchenden Erläuterungen an ihre Vorlagen gebunden ist. Diese Überzeugung,

welche — wie aus unseren Ausführungen erhellen dürfte — keineswegs auf einer Durchbrechung, sondern auf einer zeitgemässen Weiterbildung des Verfassungsrechtes beruht, ist Grundlage einer nunmehr seit Jahren gepflogenen gewohnheitsmässigen Übung geworden.

Eine gesetzlich erzwingbare Verpflichtung der leitenden Stelle jedoch [1]), das Budget bis zu einem gewissen Grade zu spezialisieren, sodass sie zur Beobachtung bestimmter Grenzen gezwungen wäre, gibt es auch heute nicht. Es kann hier für sie nur der Zwang bestehen, mit der Volksvertretung eine Vereinbarung zu erzielen, kein gesetzlicher Zwang also, sondern ein politischer, hervorgehend aus dem Verlangen nach geordneten Finanzverhältnissen.

[1]) So Seydel a. a. O. S. 592.